

Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern

Akkaya, Pia; Helbig, Marcel; Wrase, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Akkaya, P., Helbig, M., & Wrase, M. (2019). *Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P 2019-006). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://hdl.handle.net/10419/214190>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Akkaya, Pia; Helbig, Marcel; Wrase, Michael

Working Paper

Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern

WZB Discussion Paper, No. P 2019-006

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Akkaya, Pia; Helbig, Marcel; Wrase, Michael (2019) : Voraussetzung sozialer Verantwortung - Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern, WZB Discussion Paper, No. P 2019-006, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/214190>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Pia Akkaya
Marcel Helbig
Michael Wrase

Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern

Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern

Discussion Paper

P 2019-006

Dezember 2019

Abschlussbericht zum Projekt, gefördert von der
Max-Traeger-Stiftung und der BGAG Stiftung

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt bei den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen. Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten der jeweiligen Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Pia Akkaya, Marcel Helbig und Michael Wrase

Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern.

Darstellung und Vergleich der 16 Privatschulfinanzierungssysteme

Discussion Paper P 2019–006

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2019)

Affiliation der Autoren

Pia Akkay

Universität Bamberg

Marcel Helbig

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Universität Erfurt

Michael Wrase

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

0 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Wie werden Privatschulen in Deutschland finanziert? Ist ihre finanzielle Ausstattung ausreichend, um eine gute oder sehr gute Schulbildung zu gewährleisten? Sind ihre finanziellen Ressourcen gar besser als im öffentlichen Schulsystem? Oder sind sie im Vergleich zu den öffentlichen Schulen finanziell unterausgestattet? Um diese Fragen zu beantworten, muss man sich im föderalen deutschen Schulsystem die Finanzierung im Bundesländervergleich anschauen. Die vorliegende Studie ist der erste nennenswerte Versuch, die Finanzierung privater allgemeinbildender Ersatzschulen im Bundesländervergleich systematisch zu analysieren.

Um die Privatschulfinanzierung vergleichbar darstellen zu können, orientieren wir uns an den Daten des Statistischen Bundesamts, das festhält, wie viele Euro pro Schüler und Jahr für schulische Bildung in den einzelnen Bundesländern und Schulformen aufgewendet werden. Problematisch an diesen Daten ist, dass kaum nachvollzogen werden kann, welche einzelnen Budgetposten in den Bundesländern in welcher Höhe in die Statistik eingehen. Dies ist umso bedenklicher, da diese Daten auch in internationale Vergleiche einfließen, die suggerieren, Bildungsausgaben einzelner Nationalstaaten miteinander zu vergleichen. Auch die Erhebungen zu den tatsächlichen Bildungsausgaben der privaten Ersatzschulen, die ebenfalls in das internationale Berichtswesen einfließen, haben sowohl methodische Probleme als auch Transparenzprobleme.

Die Daten des Statistischen Bundesamtes sind dennoch die einzig vergleichbare Datengrundlage, um die Privatschulfinanzierung bundesländervergleichend zu analysieren. Zudem orientiert sich die Finanzierung der privaten Ersatzschulen in den Bundesländern explizit an den Schülerkosten des öffentlichen Schulsystems, weshalb wir sie unserer Untersuchung zugrunde gelegt haben. Um die Privatschulfinanzierung in den Bundesländern erfassen zu können, haben wir die in den jeweiligen Landesnormen spezifizierten Zuschüsse je Schüler mit den Ausgaben je Schüler an öffentlichen Schulen verglichen.

Die rechtliche Ausgestaltung der Privatschulfinanzierung genügt oft nicht den Grundsätzen der Bestimmtheit und Nachvollziehbarkeit. Es ist aus unserer Sicht

anzunehmen, dass es für die (potentiellen) Privatschulträger in der Mehrheit der Bundesländer bis zum (ersten) Bewilligungsbescheid unklar bleibt, mit welchem Umfang der Bezuschussung sie konkret rechnen können. Ob die zuschussbewilligenden Behörden im Falle von unverständlichen und unvollständigen Landesnormen alle Privatschulträger bei der Zuschussfestsetzung gleich behandeln, kann aufgrund fehlender Einblicke in die internen Verwaltungsprozesse als auch verschiedener Ausnahme- und Nebenbestimmungen kaum beantwortet werden.

Trotz aller methodischen Schwierigkeiten und rechtlichen Ungenauigkeiten ist es uns gelungen, die Finanzierung von privaten Ersatzschulen in den Bundesländern vergleichbar darzustellen. Die staatlichen Zuschüsse für die privaten Schulen variieren dabei zwischen 45 Prozent dessen, was ein Schüler im öffentlichen Schulsystem kostet (Kostendeckungsgrad), in der Sekundarstufe I der Thüringer Gymnasien und 99,5 Prozent für die Grundschulen in Sachsen. Die Varianz bei den staatlichen Zuschüssen für private Schulen ist also beträchtlich. Insgesamt wird in 10 Bundesländern allein über die staatlichen Zuschüsse ein Kostendeckungsgrad von mindestens 85 Prozent erreicht. Ein Kostendeckungsgrad von unter 70 Prozent wird hingegen in 5 Bundesländer erreicht (siehe Abbildung 1).

Im Vergleich zu den öffentlichen Schulen gewährt folglich kein Bundesland eine vollständige Ausfinanzierung der privaten Ersatzschulen im Vergleich zu den Schülerkosten im öffentlichen Schulsystem. Dies ist auch nicht geboten. Denn die Bundesländer folgen weit überwiegend einem 3-Säulen-Modell der Finanzierung, bestehend aus staatlichen Zuschüssen, einer Eigenleistung der Schulträger und Einnahmen aus Elternbeiträgen (Schulgeldeinnahmen). Nur die drei Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland legen ein 2-Säulen-Konzept aus staatlicher Förderung und Trägereigenanteil zugrunde, da dort die staatliche Finanzierung an die Schulgeldfreiheit geknüpft. Das Bundesverfassungsgericht hat hervorgehoben, dass ein Eigenanteil des Trägers in jedem Fall zu erwarten ist. Addiert man zum einen 10 Prozent Trägereigenleistung hinzu und zum anderen ein Schulgeld, das durchschnittlich als vereinbar mit dem Sonderungsverbot angesehen werden kann (dabei haben wir konservativ 140 Euro in Westdeutschland inklusive Berlin und 100 Euro in Ostdeutschland angesetzt), dann ergibt sich für acht Bundesländer ein Kostendeckungsgrad von mindestens 110 Prozent, also einem 10

Prozent höherem Satz im Vergleich zu öffentlichen Schulen. Darüber hinaus liegt der Kostendeckungsgrad der Privatschulen in mindestens vier Bundesländern bei über 95 Prozent. Hierzu kommen noch einzelne Schulformen in weiteren drei Bundesländern. Demnach kann die Privatschulfinanzierung in 12 Bundesländern (mit einzelnen Schulformen sogar 15 Bundesländern) als auskömmlich für die privaten Ersatzschulen bezeichnet werden. In einigen Bundesländern ist die finanzielle Basis sogar (teilweise signifikant) besser als die der öffentlichen Schulen, selbst wenn die Privatschulschülerschaft in Bezug auf das Einkommen den „Durchschnitt“ der Bevölkerung darstellen würde, was sie oftmals nicht tut. Selbst unter diesen modellhaft gedachten Umständen erreichen beispielsweise die sächsischen Grundschulen bei einer Trägereigenleistung von 10 Prozent sowie 100 Euro durchschnittlichem Schulgeld je Monat eine Kostendeckung von 130 Prozent.

In zwei Bundesländern liegt der Kostendeckungsgrad nach dem vorgestellten Modell bei rund 90 Prozent. Eine deutlich niedrigere Finanzierungsgrundlage der privaten Schulen ist mit einem Kostendeckungsgrad von 68 bis rund 84 Prozent nur für die privaten Oberschulen in Bremen und die weiterführenden Schulformen in Thüringen zu konstatieren.

Die von uns vorgenommenen Berechnungen des Kostendeckungsgrads sind dabei als konservativ zu bezeichnen, da in der Realität in einigen Bundesländern wohl deutlich höhere Schulgelder veranschlagt werden als wir angesetzt haben. In Hessen waren dies zuletzt (2016) z.B. im Schnitt gut 300 Euro Schulgeld, in Niedersachsen und Hamburg sind die Schulen nach der Praxis der Schulaufsichtsbehörden berechtigt, ein durchschnittliches bzw. maximales Schulgeld von bis zu 200 Euro zu erheben.

Abschließend gehen wir in der vorliegenden Studie auch darauf ein, wie die Landesrechnungshöfe die Finanzierung der Privatschulen in den jeweiligen Bundesländern bewerten. Entsprechende Prüfberichte weisen auf erhebliche Defizite in der Finanzierungs- und Kontrollpraxis der Bundesländer hin. Besonders die Förderung der internationalen Schulen wird äußerst kritisch bewertet und die Rechtmäßigkeit der gegenwärtigen Finanzierung in Frage gestellt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	III
1	Sonderungsverbot und staatliche Förderpflicht von privaten Ersatzschulen	8
2	Bildungsfinanzierung – Grenzen des Vergleichs	14
	2.1. Ausgaben je Schülerin und Schüler an staatlichen Schulen	15
	Daten und Methodik	15
	Ergebnisse	18
	2.2. Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Schulen	20
	Daten und Methodik	20
	Ergebnisse	23
	Grenzen des Vergleichs der Privatschulfinanzierungssysteme	26
3	Vergleich der Privatschulfinanzierung der Bundesländer	28
	1. Kriterium: Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen	33
	2. Kriterium: Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse	39
	3. Kriterium: Kostendeckungsgrade der Privatschulzuschüsse	45
	4. Kriterium: Restriktionen der Privatschulzuschüsse	63
	5. Zusammenfassung	71
4	Prüfergebnisse der Privatschulzuschüsse der Landesrechnungshöfe	75
	4.1. Berichte des Statistischen Bundesamtes zu den Finanzen der Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009/2013	76
	4.2. Landesspezifische Privatschulzuschüsse	77

4.3.	International Schools	87
5	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse	90
6	Literaturverzeichnis	95
7	Anhang	99
7.1.	Anhang 1 – Übersicht über die Landesnormen zur Privatschulfinanzierung	99
7.2.	Anhang 2 – Kurzportraits der Privatschulfinanzierung in den Bundesländern	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kosten pro Jahr und Schüler in den deutschen Bundesländern	19
Tabelle 2:	Ausgaben der privaten Schulen in Deutschland 2009 und 2013	25
Tabelle 3:	Ausgaben privater allgemeinbildender Schulen pro Schüler 2009 und 2013.....	26
Tabelle 4:	Übersicht über die Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen der 16 Bundesländer.	34
Tabelle 5:	Übersicht über die Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse in den Bundesländern.	42
Tabelle 6:	Kostendeckungsgrade der Privatschulbezuschussung in den deutschen Bundesländern.	47
Tabelle 7	Restriktionen der Privatschulzuschüsse	68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Privatschulzuschüsse in den deutschen Bundesländern in Prozent der Schülerkosten im öffentlichen Schulsystem.	61
--------------	---	----

1 Sonderungsverbot und staatliche Förderpflicht von privaten Ersatzschulen

Im 70. Jahr des Grundgesetzes stellt sich an verschiedenen Stellen die Frage, ob bestimmte Regularien noch zeitgemäß sind. Eine Regelung ist das Sonderungsverbot an privaten Ersatzschulen in Art. 7 Abs. 4 GG. Mit dieser Regelung wollten die Väter und Mütter des Grundgesetzes erreichen, dass Kinder aller sozialen Schichten bzw. aller ökonomischen Verhältnisse gleichen Zugang zu allen Schulen erhalten. Bildung, so das dahinter stehende Prinzip, sollte kein käufliches Gut sein, das sich nur die höheren Schichten leisten können.

Heute wirkt dies für manche fast ein wenig aus der Zeit gefallen. Nicht mehr gleiche Chancen für alle scheinen im Vordergrund zu stehen, sondern die freie Entfaltung des Einzelnen. Das mag auch ein Grund für den Boom der Privatschulen sein, nach dem Credo das Beste (oder das Besondere) für das eigene Kind zu wollen¹. Im Anschluss an unsere Studien (Wrase und Helbig 2016; Wrase, Jung und Helbig 2017; Helbig, Nikolai, Wrase 2017) wurde deutlich, dass das Sonderungsverbot² des Grundgesetzes kaum bekannt ist – und in vielen Bundesländern nur unzureichend durchgesetzt wird. Privatschulen haben in der Öffentlichkeit dadurch den Ruf, Bildungsinstitution für die höheren Schichten zu sein. Dieser Ruf wird durch eine Vielzahl von Privatschulen mit verhältnismäßig hohen Schulgeldern reproduziert.

¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich Eltern nicht auch durchaus über die sozial segregierenden Folgen ihrer (Privat-)Schulwahl bewusst wären. So resümieren Breidenstein und Kollegen (2014, S. 177) in ihrer Studie zur Grundschulwahl, bei der sowohl Privatschuleltern als auch solche interviewt wurden, die sich bewusst gegen private Grundschulen entschieden haben: „Wenn man die komplexen und vielschichtigen Versuche der Eltern, ihre jeweiligen Positionen und Entscheidungen bezüglich der Wahl einer geeigneten Grundschule für ihr Kind zu begründen, zusammenfassend betrachtet, erscheinen diese Versuche insgesamt eingespannt zwischen zwei normative Orientierungen, die in einem deutlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen [...]. Es handelt sich zum einen um die Orientierung an der Idee von Egalität und Chancengleichheit sowie zum anderen um die Orientierung an der pädagogischen Verantwortung für das Wohl des eigenen Kindes.“

² Art. 7 Abs. 4 GG lautet (Hervorhebung durch die Verfasser): „Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und **eine Sondereuerung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird**. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

Problematisch ist dabei, dass dieses (Vor-)Urteil auch solche privaten Ersatzschulen trifft, die einkommensunabhängig zugänglich sind und Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten offenstehen. Dass die zunehmende soziale Segregation an einer Reihe von privaten Ersatzschulen allerdings nicht nur eine subjektive Zuschreibung, sondern ein reales und sehr ernst zu nehmendes Problem darstellt, wurde jüngst durch eine Vielzahl voneinander unabhängiger empirischer Studien untermauert (Görlitz et al. 2018; Klemm et al. 2018; Jungbauer-Gans et al. 2012).

Angesichts dieser Entwicklungen wirkt das Sonderungsverbot des Grundgesetzes auf den ersten Blick etwas aus der Zeit gefallen. Aber vielleicht ist auch gerade das Gegenteil der Fall: Es hat nichts an seiner Bedeutung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft verloren, sondern ist aktueller denn je – nur besteht die Notwendigkeit, es wieder verstärkt zur Geltung zu bringen.

Voraussetzung für die Einhaltung des Sonderungsverbots ist die finanzielle Unterstützung privater Ersatzschulen durch den Staat. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht aus dem „sozialstaatlichen Gehalt“ des Art. 7 Abs. 4 GG eine staatliche Schutz- und Förderpflicht zugunsten des „Ersatzschulwesens als Institution“ abgeleitet und den Staat zu einer Sicherung des „Existenzminimums der Institution“ verpflichtet (grundlegend BVerfGE 75, 40 [65 ff.] und dann folgenden st. Rspr., siehe BVerfGE 90, 107 [117 ff.]; 112, 74 [84 ff.]; vgl. auch Badura 2015: Rn. 97 f.). Dabei, so hat das Gericht betont, „kommt es entscheidend auf einen Vergleich mit dem öffentlichen Schulwesen an“ (BVerfGE 75, 40 [64 f.]). Erhalten private Ersatzschulen zu wenig finanzielle Unterstützung durch den Staat (bzw. die Bundesländer), dann muss das fehlende Geld für den Schulbetrieb woanders aufgetrieben werden. Ein Mittel dafür ist die Erhebung hoher Schulgelder, die dann wiederum mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen das Sonderungsverbot verstoßen.

Ob die Privatschulen allerdings über eine, zu den staatlichen Schulen äquivalente Finanzierung verfügen, ist bisher weitgehend unerforscht geblieben. Wir haben uns im vorliegenden Beitrag die Frage gestellt, ob die privaten Ersatzschulen in den deutschen Bundesländern adäquat ausfinanziert werden, um ihrer grundgesetzlich festgeschriebenen Verantwortung überhaupt nachkommen zu können. In

Abgrenzung zu Brosius-Gersdorf (2018) ist es nicht Aufgabe des Staates jedwedes pädagogische Programm von privaten Schulen auszufinanzieren. Nach unserem, der Rechtsprechung folgenden Verständnis kann die Finanzierung privater Schulen immer nur in Relation zu den Schülerkosten im öffentlichen Schulsystem bewertet werden bzw. sich daran orientieren. Entsprechend geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass den Landesgesetzgebern bei der Ausgestaltung der Zuschüsse für private Ersatzschulen eine „weitgehende Gestaltungsfreiheit“ zusteht (BVerfGE 75, 40, 66 f.; 90, 107, 116; 112, 74, 84; st. Rspr.). Insbesondere gebietet die Verfassung hinsichtlich des Umfangs der Förderung keine volle Übernahme der Kosten. Ersatzschulen können nicht beanspruchen, „eine bessere Ausstattung als vergleichbare öffentliche Schulen zu erhalten“ (BVerfGE 75, 40, 68). Der Staat ist im Rahmen seiner Förderpflicht lediglich verpflichtet, einen „Beitrag bis zur Höhe des Existenzminimums der Institution Ersatzschulwesen zu leisten“, wobei als vom Gericht als „selbstverständlich“ betrachtet wird, dass „jeder Ersatzschulträger eine angemessene Eigenleistung erbringen muss“ (BVerfGE 75, 40, 68; vgl. auch BVerfGE 90, 107, 116). Das Existenzminimum der Ersatzschulen als Institution ist nach der Rechtsprechung erst dann berührt, wenn die Förderung so gering ist, dass der „Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre“ (BVerfGE 112, 74, 84) und Neugründungen praktisch unmöglich werden (vgl. BVerfGE 90, 107, 115 f.; noch weitergehender Boysen 2012: Rn. 93 mit weiteren Nachweisen).

Das Bundesverwaltungsgericht hat die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe zur Ersatzschulfinanzierung – trotz Kritik in der Literatur (zuletzt etwa Cremer 2019) – übernommen und weiter konkretisiert. Die in ständiger Rechtsprechung entwickelten Kriterien hat das Gericht in seinem Beschluss vom 4. November 2016 wie folgt zusammengefasst:

„Die Bedeutung der Privatschulgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG für die staatliche Förderung der als Ersatzschulen genehmigten Privatschulen ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Das Grundgesetz verpflichtet die für das Schulwesen zuständigen Bundesländer, die Institution der Ersatzschulen zu erhalten. Deren Bestand setzt voraus, dass die Schulträger in der Lage sind, sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG dauerhaft zu erfüllen. Hierfür müssen sie den Schülern

eine personelle und sächliche Ausstattung bieten, die nicht hinter derjenigen der öffentlichen Schulen zurücksteht. Es ist allgemein anerkannt, dass die Ersatzschulen in ihrer Gesamtheit diese Anforderungen nicht aus eigener Kraft erfüllen können, zumal sie mit dem Zugang keine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern dürfen. Daher ist das Ersatzschulwesen zur Sicherung seiner durch Art. 7 Abs. 4 GG gewährleisteten Existenz auf staatliche Förderung angewiesen [...].

Dagegen enthält Art. 7 Abs. 4 GG keine Bestandsgarantie für einzelne Ersatzschulen. Dementsprechend hat die einzelne Schule keinen Anspruch auf eine staatliche Förderung, die ihren konkreten Verhältnissen Rechnung trägt. Ihr Schutzanspruch ist darauf beschränkt, dass der Staat den Bestand des Ersatzschulwesens als solches sicherstellt, indem er evidente Gefährdungen seiner Existenz vermeidet oder abwendet. Eine verfassungsrechtlich relevante Gefährdungslage entsteht, wenn der Staat, d.h. insbesondere die Landesgesetzgeber, die Förderung des Ersatzschulwesens einstellen oder grob vernachlässigen. Darüber hinaus kann eine Existenzgefährdung der Institution Ersatzschule durch den ersatzlosen Abbau von Fördermaßnahmen herbeigeführt werden [...]. Ob nach diesen Maßstäben eine verfassungsrechtlich relevante Gefährdungslage besteht, ist aufgrund einer Gesamtschau der maßgebenden Umstände zu beurteilen [...]. Daraus folgt, dass ein Ersatzschulträger nur dann erfolgreich gegen die Streichung oder Kürzung von Fördermaßnahmen vorgehen kann, wenn diese Einschränkungen nach Lage der Dinge voraussichtlich eine Gefährdung des jeweiligen Ersatzschultyps in dem betroffenen Bundesland nach sich ziehen würde.

Innerhalb des durch Art. 7 Abs. 4 GG vorgegebenen Rahmens steht den Ländern ein Handlungsspielraum für die Art und den Umfang der Förderung zu. Dieser umfasst die Entscheidung, den Ersatzschulen finanzielle Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten zu gewähren, deren Höhe sich an den Kosten der entsprechenden öffentlichen Schulen orientiert [...]. Die Ersatzschulen können nicht verlangen, Zuschüsse in einer Höhe zu erhalten, die ihnen eine bessere Ausstattung als den öffentlichen Schulen ermöglicht. Auch können die Länder bei der Bemessung der Zuschüsse berücksichtigen, dass die Ersatzschulträger auch nach Abschluss der Gründungsphase einer Schule angemessene Eigenleistungen für deren Betrieb beizusteuern haben und nicht vom allgemeinen unternehmerischen Risiko, insbesondere vom Wettbewerb mit anderen Ersatzschulen und öffentlichen Schulen freigestellt sind. Schließlich steht die Ersatzschulfinanzierung unter dem Vorbehalt dessen, was in Anbetracht der begrenzten öffentlichen Mittel vernünftigerweise erwartet werden kann. Daher können allgemeine Haushaltskürzungen oder strukturelle Ände-

rungen des öffentlichen Schulwesens dazu führen, dass die Förderung des Ersatzschulwesens neu konzipiert wird und in Folge dessen niedriger ausfällt [...].“ (BVerwG, Beschluss vom 4.11.2016 – 6 B 27/16, NVwZ 2017, S. 146 Rn. 7–9, jew. mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung; Hervorh. d. Verfasser).

In der Rechtsprechung ist ebenfalls geklärt, dass bei der Bemessung des staatlichen Zuschusses die „vergleichbaren Kosten des öffentlichen Schulwesens“ einen „brauchbaren Anhalt für die Kosten abgegeben, die Privatschulen aufwenden müssen, um die Genehmigungserfordernisse des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG erfüllen“ (BVerwG, Urteil vom 21. 12. 2011 – 6 C 18/10, juris Rn. 20). In der Ausgestaltung des Förderanspruchs hat der Gesetzgeber demnach einen weiten Gestaltungsspielraum. Er muss nicht an die Vollkosten anknüpfen, sondern kann auf das Verhältnis zur Finanzierung öffentlicher Schulen, darunter beispielsweise allein die vergleichbaren Personalkosten, abstellen. Es muss nur im Ergebnis sichergestellt sein, dass die Förderung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (BVerwG, ebd., Rn. 26 ff.).

Die Ersatzschulfinanzierung beruht auf einem „Drei-Säulen-Modell“: Neben der ersten und wichtigsten Säule, der staatlichen Finanzierungshilfe, sind dies die – im Rahmen des Sonderungsverbots nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3, 2.HS zulässigen – Elternbeiträge in Form von Schulgeldern sowie die von den Schulträgern zu erbringenden Eigenleistungen, die sie durch Zuwendungen ihrer Träger (z.B. den Kirchen, Stiftungen etc.), Spenden Dritter oder Einsparungen aufzubringen haben (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 13; dazu auch BVerwG, Urteil vom 21.12.2011 – 6 C 18/10, juris Rn. 37). Nur wenn diese drei Säulen in ihrem Zusammenspiel keine auskömmliche Finanzierung garantieren, die zumindest in etwa der Ausstattung von öffentlichen Schulen vergleichbar ist, liegt eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Schutz- und Fördergebots zumindest nahe (vgl. auch BbgVerfG, Urteil vom 12.12.2014 – VfGBbg 31/12, juris Rn. 125 ff.)

Der vorliegende Beitrag widmet sich, auch vor diesem rechtlichen Hintergrund, der Privatschulfinanzierung in den 16 deutschen Bundesländern mit dem Ziel, die Arten und Höhen der staatlichen Zuschüsse zu systematisieren und zu vergleichen.

Wir betrachten hierzu die staatliche Bezuschussung der *allgemeinbildenden Ersatzschulen* (nachfolgend: Privatschulen). Die berufsbildenden Privatschulen, die privaten Förderschulen, die Freien Waldorfschulen sowie die Ergänzungsschulen werden aufgrund ihrer von den allgemeinbildenden Privatschulen abweichenden staatlichen Finanzierung bzw. Bezuschussung nicht berücksichtigt³.

Ziel des vorliegenden Forschungsprojekts war es herauszufinden, welche Bundesländer ihre allgemeinbildenden Privatschulen eher großzügig oder eher restriktiv bezuschussen. Allerdings stellte sich frühzeitig heraus, dass sowohl der Vergleich der diversen Privatschulfinanzierungssysteme, als auch der Vergleich der staatlichen Finanzierung der öffentlichen und privaten allgemeinbildenden Schulen, einigen Limitationen unterliegt, die man in ihrem Ausmaß kaum antizipieren konnte. Beispielsweise ist es kaum nachvollziehbar, wie die Ausgaben für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen konkret berechnet werden und welche Posten je Bundesland einfließen (vgl. Abschnitt II). Des Weiteren zeigen sich auch bei den hochkomplexen und teils intransparenten Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse größere Unterschiede zwischen den Bundesländern, auch bezüglich der konkreten Kennzahlen, die zur Berechnung herangezogen werden (vgl. Abschnitt II und III). Uns ist es zwar schlussendlich gelungen, *in etwa* herauszuarbeiten wie hoch die Zuschüsse für die privaten Ersatzschulen in den 16 Bundesländern sind. Diese Ergebnisse sind aber mit einiger Zurückhaltung zu interpretieren.

Dass wir unser ursprüngliches Forschungsinteresse nur in Teilen umsetzen konnten, liegt auch insgesamt an kaum nachvollziehbaren Rechts- und Berechnungsgrundlagen zur Bildungsfinanzierung. Wir müssen deshalb auch den Fragen nachgehen, wie die Privatschulfinanzierung in den Bundesländern rechtlich geregelt ist und wie sie sich zwischen den Bundesländern unterscheidet.

³ Die berufsbildenden Privatschulen erhalten in der Regel weniger staatliche Zuschüsse als die allgemeinbildenden Privatschulen, während die privaten Förderschulen höhere staatliche Zuschüsse erhalten. Die staatliche Finanzierung der Ergänzungsschulen ist umstritten (vgl. Abschnitt IV), auch die Zuständigkeit unterscheidet sich zwischen den Bundesländern: In einigen erhalten die Ergänzungsschulen ihre staatlichen Zuschüsse im Zusammenhang mit der Finanzierung allgemeinbildender Ersatzschulen durch die Bildungs- und Kultusministerien, in anderen erfolgt die staatliche Bezuschussung im Zuge der Wirtschaftsförderung durch die Wirtschaftsministerien. Da es für die Freien Waldorfschulen kein Pendant bei den öffentlichen, allgemeinbildenden Schularten gibt, wird die Privatschulfinanzierung der Freien Waldorfschulen in jedem Bundesland getrennt von den anderen privaten, allgemeinbildenden Schularten festgelegt.

Um zu verstehen, ob die staatliche Bezuschussung der allgemeinbildenden Privatschulen in den einzelnen Bundesländern angemessen ist, stellen wir in Abschnitt II dar, wie die Bildungskosten in den Bundesländern überhaupt berechnet werden. Bereits in diesem Abschnitt wird deutlich, dass es kaum möglich ist die Bildungskosten zwischen den Bundesländern adäquat miteinander zu vergleichen. Dies ist umso erstaunlicher, da die Ausgaben für Bildung eine der zentralen Benchmarks von Bildungspolitik ist. Für den internationalen Vergleich ist es darüber hinaus erforderlich zu wissen, wie viel Geld (öffentlich und privat) für den Bereich der privaten Schulen aufgewendet wird. Wie dies berechnet wird, werden wir ebenfalls im Abschnitt II darstellen.

Anschließend entwickeln wir auf Grundlage von Gesetzen, Verordnungen, Parlamentsprotokollen, Rechnungshofberichten und Rückfragen an die Bildungsministerien einen Kriterienkatalog (z.B. Verständlichkeit der Landesnormen, Restriktionen für Privatschulzuschüsse, Kostendeckungsgrade), anhand dessen wir die 16 Privatschulfinanzierungssysteme miteinander vergleichen (vgl. Abschnitt III)⁴. Hierbei werden wir mithilfe des Kriteriums ‚Kostendeckungsgrad‘ die Höhe der Privatschulzuschüsse in Relation zu den staatlichen Ausgaben pro Schüler an öffentlichen Schulen in den Bundesländern herausarbeiten. Anschließend gehen wir in Abschnitt IV auf die Prüfergebnisse einiger Landesrechnungshöfe zu den Privatschulzuschüssen ein. Hierbei wird deutlich werden, dass die rechtlichen Regelungen und die damit verbundenen Zuschüsse für Privatschulen, aber vor allem auch ihre Umsetzung durch die zuständigen Behörden in fast allen Rechnungshofberichten zum Teil scharf kritisiert werden.

2 Bildungsfinanzierung – Grenzen des Vergleichs

Bildung(spolitik) ist in Deutschland Ländersache. Folglich sind die einzelnen Bundesländer und die ihnen untergeordneten Kommunen für die Bildungsfinanzierung zuständig, darunter die Finanzierung der öffentlichen Schulen als auch die Bezuschussung der privaten Ersatzschulen. Bevor im nächsten Abschnitt die Pri-

⁴ Die einzelnen Regelungen der Bundesländer sind zum besseren Verständnis des Vergleichs in Anhang 2 dargestellt.

vatschulfinanzierungssysteme verglichen werden, ist es zunächst notwendig auf die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zu der Kennzahl „Ausgaben je Schülerin und Schüler“ an öffentlichen Schulen (Abschnitt II.1) sowie privaten Schulen (Abschnitt II.2) einzugehen. Wie sich noch zeigen wird, bezieht sich die Privatschulbezuschussung in vielen Bundesländern auf die Ausgaben für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen. Dementsprechend ist es wichtig zu verstehen, wie die Bildungsausgaben konkret berechnet werden.

2.1. Ausgaben je Schülerin und Schüler an staatlichen Schulen

Daten und Methodik

In Deutschland stammen in etwa drei Viertel der Bildungsausgaben für die Schülerinnen und Schüler an öffentliche Schulen von den Bundesländern und ein Viertel von den Kommunen (Hetmeier et al. 2007, S. 70). Aufgrund der 16 unterschiedlichen Schulsysteme und Haushaltssystematiken ist es jedoch äußerst umständlich die Bildungsausgaben für Schulen in staatlicher Trägerschaft bzw. für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen zu ermitteln (vgl. Hetmeier et al. 2007)⁵. Daher wurde „ein Schätzverfahren entwickelt, mit dem die Finanzdaten und die Schülerdaten für die einzelnen Schularten der Schulstatistik zueinander in Beziehung gesetzt werden können“ (Hetmeier et al. 2007, S. 69). Dieses Schätzverfahren ermittelt die Kennzahl „Ausgaben je Schülerin und Schüler“, um die Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft (Nr. 452/2008) und der Europäischen Union (Nr. 912/2013) umzusetzen. Die Kennzahl ist allgemeinhin ein wichtiger Indikator der staatlichen Bildungsfinanzierung und relevant für die nationale und internationale Bildungsberichterstattung sowie für die Bildungspolitik.

Zur Ermittlung der Kennzahl „Ausgaben je Schülerin und Schüler“ wird versucht die Ist-Bildungsausgaben des ersten Grades⁶ je öffentlicher Bildungseinrichtung zu

⁵ So schreiben Hetmeier und Kollegen (2007, S. 70): „Der Regelfall ist, dass niemand die Gesamtausgaben einer einzelnen Schule kennt.“

⁶ Bildungsausgaben des ersten Grades beziehen sich auf den Bildungsprozess (z.B. Personal- und Sachausgaben für Unterricht), während Bildungsausgaben des zweiten Grades sich auf den Lebensunterhalt der Bildungsteilnehmenden bezieht (z.B. zur Kostendeckung von Grundbedürfnissen).

schätzen. Anschließend werden diese geschätzten Ist-Bildungsausgaben des ersten Grades auf die Ausgabenanteile der Personal-, Sach- und Investitionskosten aufgeteilt. So kann beispielsweise bestimmt werden, wie hoch die Kosten je Schulart für Lehrkräfte sind und welchen Anteil sie an den Gesamtkosten ausmachen.

Dieses Schätzverfahren soll nun anhand der Publikation *Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“* (Hetmeier et al. 2007; vgl. nachfolgende Ausführungen zum Schätzverfahren: S. 72–75) erläutert werden. Das Schätzverfahren wurde vom „Statistische[n] Bundesamt [...] in Zusammenarbeit mit dem Unterausschuss Schuldaten der Kultusministerkonferenz und der Arbeitsgruppe ‚Vergleichende Internationale Statistik‘ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ (Hetmeier et al. 2007, S. 69) entwickelt. Hierbei ist anzumerken, dass die genannte Publikation die einzige ist, welche das Schätzverfahren einigermaßen umfassend erläutert. Allerdings ist diese Publikation nicht geeignet, um das Schätzverfahren vollständig nachvollziehen zu können. Beispielsweise bleibt offen, welche konkreten Indikatoren je Schulart und Bundesland in die Berechnungen einfließen (Bsp: Umgang mit Hort/Ganztag)⁷. Im Zuge der Vergleichbarkeit der Ergebnisse (je Schulart und Bundesland sowie Kostenart) und der Qualitätssicherung wären tiefergehende Informationen notwendig⁸.

Als Grundlage zur Ermittlung der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen dienen unter anderem folgende Daten: Jahresrechnungsstatistik, Staats- und Gemeindefinanzstatistik, Haushaltsansatzstatistik, Kassenstatistik, Schul- und Personalstandstatistik. Diese diversen Datengrundlagen werden zunächst harmonisiert und bspw. auf Haushalts- statt Schuljahre normiert. Danach werden zuerst die Personalausgaben, unter Berücksichtigung von Zuschlägen für

⁷ Wir haben sowohl beim Statistischen Bundesamt als auch bei den Kultusministerien konkretisierende Nachfragen zum Schätzverfahren gestellt, die sich aus Hetmeier et al. (2007) ergaben. Obwohl wir anmerkten diese Publikation zu kennen, wurden wir in der Regel auf diese zurückverwiesen. So blieben die meisten Nachfragen für die meisten Bundesländer ungeklärt.

⁸ In der genannten Publikation fehlen bspw. folgende Informationen: Welche konkreten Kennzahlen fließen in die Berechnungen aus welchen Datenquellen (jeweils getrennt für Personal-, Sach- und Investitionskosten) ein? Welche Behörden sind an der Datenbereitstellung, der Datenbereinigung und den Schätzverfahren beteiligt? Wie wird mit Bundeslandunterschieden umgegangen (z.B. wenn in Bundesland A die Ganztagskosten einfließen, aber in Bundesland B nicht)?

unterstellte Sozialbeiträge von Beamten und Beihilfen für Beamte und Angestellte, geschätzt⁹. Anschließend werden die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand sowie die Investitionsausgaben geschätzt. Alle drei Schätzungen finden zunächst auf Ebene der einzelnen Bundesländer statt.

Die Gesamtschätzungen der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen je Bundesland müssen danach den verschiedenen Schularten zugeordnet werden: Zur Verteilung der Personalausgaben werden diese zunächst nach Vollzeitlehrereinheiten und danach nach schulartspezifischen Besoldungsniveaus gewichtet. So ergibt sich der Verteilungsanteil an Personalausgaben je Schulart, der mit den insgesamt zu verteilenden Personalausgaben je Bundesland multipliziert wird, um die Personalausgaben je Schulart und darauf basierend die Personalausgaben je Schülerin und Schüler an der entsprechenden Schulart zu ermitteln. Die Verteilung der Sach- und Investitionskosten erfolgt auf Basis der erteilten Unterrichtsstunden je Schulart¹⁰, indem diese als Gewichtungsfaktoren für die Sach- und Investitionskosten des gesamten Bundeslandes verwendet werden.

Insgesamt zeigt sich jedoch basierend auf Hetmeier et al. (2007) sowie Auskünften seitens des Statistischen Bundesamtes, der Kultusministerien sowie der Landesrechnungshöfe und Einblicken in die Debatten in den Landtagen¹¹, dass die Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen lediglich geschätzt werden, dass das Schätzverfahren einigen Limitationen unterworfen ist und weitestgehend Unkenntnis zu den in die Berechnungen einfließenden Daten und Kennzahlen be-

⁹ Eine Bereinigung der Personalausgaben für die Lehrkräfte, die vom Dienst an öffentlichen Schulen beurlaubt werden und an privaten Schulen tätig sind, findet hierbei jedoch nicht statt (vgl. Hetmeier et al. 2007, S. 74 Fn. 16). Dadurch werden die Personalausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen überschätzt.

¹⁰ Die Sach- und Investitionskosten müssten dabei jedoch bereinigt werden (z.B. wenn Schulgebäude auch für andere als schulische Zwecke genutzt werden) – dies ist jedoch derzeit nicht möglich. Auch sind unregelmäßige Ausgaben (z.B. für Baumaßnahmen) nur unter Unsicherheiten schätzbar (vgl. Hetmeier et al. 2007, S. 74). Daher sind auch die Sach- und Investitionsausgaben nur näherungsweise schätzbar, bei den Sachkosten ist von einer Überschätzung auszugehen.

¹¹ Wir haben die großen und kleinen Anfragen sowie parlamentarischen Debatten der 16 Landtage seit 2010 hinsichtlich der Privatschulfinanzierung zusammengefasst. Aufgrund des Umfangs dieser und zum Teil äußerst unterschiedlichen Schwerpunkten der Debatten innerhalb der verschiedenen Bundesländer ist eine systematische Darstellung innerhalb dieser Publikation jedoch nicht möglich.

steht. So scheinen sich die in die Schätzungen einfließenden Daten zwischen den Bundesländern zu unterscheiden und dem Statistischen Bundesamt scheinen die konkreten Bundesländerunterschiede in den Datenlieferungen nur bedingt bekannt zu sein. Dementsprechend ist eher von einem Bundesländervergleich der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen abzuraten, insbesondere bei der differenzierteren Betrachtung (d.h. der einzelnen Ausgabenkomponenten oder Schularten). Nichtsdestotrotz stellen diese Daten die einzige Grundlage zur Berechnung der Schülerkosten in den Bundesländern dar und bilden in fast allen Bundesländern auch die Grundlage für die Privatschulbezuschussung (vgl. Abschnitt III.2).

Ergebnisse

Diese Limitationen vorangestellt, stellen wir nachfolgend die aktuellsten Kennzahlen der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen dar (Statistisches Bundesamt 2019). Im Jahr 2016 wurden in Deutschland durchschnittlich 7.700 Euro je Schülerin und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen ausgegeben, wobei die durchschnittlichen Ausgaben je Schülerin und Schüler an Grundschulen 6.200 Euro, an Hauptschulen 9.300 Euro, an Realschulen 6.700 Euro, an Schularten mit mehreren Bildungsgängen sowie Gymnasien je 8.100 Euro und an Integrierten Gesamtschulen 8.200 Euro betrugen (Statistisches Bundesamt 2019, S. 6–8).

Tabelle 1: Kosten pro Jahr und Schüler in den deutschen Bundesländern

	Ausgaben für öffentliche allgemeinbildende Schulen je Schülerin und Schüler 2016					Ausgaben für öffentliche allgemeinbildende Schulen je Schülerin und Schüler 2016					
	(Gesamtausgaben)					(Ausgaben je Schulart)					
	Ausgaben je Schülerin und Schüler in Euro	davon: Anteil an von den Ländern getragenen Gesamtkosten in Prozent ¹²	davon: Anteil an Personalausgaben in Prozent	davon: Anteil an Sachausgaben in Prozent	davon: Anteil an Investitionsausgaben in Prozent	Grundschulen	Hauptschulen	Realschulen	Schularten mit mehreren Bildungsgängen	Integrierte Gesamtschulen	Gymnasien
BW	7.600	71,05	76,32	10,53	6,58	5.800	8.700	6.600	/	7.400	8.200
BY	9.000	58,89	67,78	11,11	11,11	7.200	10.200	8.300	/	/	10.200
BE	10.000	92,00	74,00	17,00	2,00	7.500	/	/	/	11.800	10.200
BB	7.400	72,97	77,03	12,16	5,41	5.600	/	/	8.900	8.800	7.400
HB	7.800	85,90	69,23	14,10	2,56	6.500	/	/	/	8.800	6.600
HH	10.100	89,11	64,36	24,75	0,00	9.900	/	/	/	10.700	8.900
HE	7.500	73,33	74,67	13,33	5,33	6.100	/	7.000	/	7.700	7.700
MV	7.500	70,67	74,67	13,33	4,00	5.800	/	/	8.000	/	7.700
NI	7.600	72,37	76,32	9,21	5,26	6.400	/	6.400	8.300	7.700	7.800
NW	6.800	73,53	77,94	11,76	1,47	5.300	8.300	5.400	/	7.500	7.200
RP	7.100	74,65	78,87	8,45	4,23	6.200	/	/	7.300	7.600	7.200
SL	7.500	70,67	74,67	10,67	4,00	6.600	/	/	/	7.300	7.700
SN	7.500	72,00	74,67	10,67	9,33	5.800	/	/	7.800	/	8.000
ST	7.900	78,48	81,01	8,86	2,53	6.100	/	/	8.800	/	7.700
SH	6.900	71,01	76,81	11,59	4,35	5.600	/	/	/	7.500	6.900
TH	8.800	78,41	81,82	9,09	4,55	6.800	/	/	10.000	9.400	9.200
Gesamt	7.700	72,73	75,32	11,69	5,19	6.200	9.300	6.700	8.100	8.200	8.100

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019, S. 6-9)

Anmerkungen: Werte, die vom Bundesdurchschnitt (Zeile: Gesamt) nach oben hin abweichen, sind kursiv hervorgehoben. Durch „/“ gekennzeichnete Zellen bedeuten, dass die entsprechende Schulart in dem jeweiligen Bundesland nicht existiert.

Die Werte für die Personal-, Sach- und Investitionsausgaben (Statistisches Bundesamt 2019, S. 9) beziehen sich auf allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, weswegen die Anteile bezogen auf die allgemeinbildenden Schulen nur grobe **Näherungswerte** darstellen und insgesamt in keinem Bundesland 100 % ergeben (Varianz zwischen 85,90 % und 95,45 %). Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Gesamtausgaben sowie die Ausgabenanteile für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen unterscheiden (vgl. Statistisches Bundesamt 2019).

¹² Kommunale Kosten werden hierbei nicht erfasst.

In Tabelle 1 sind die Ausgaben je Schülerin und Schüler je Bundesland und Schulart dargestellt. Die unterschiedlichen Bildungsausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen in den einzelnen Bundesländern resultieren aus einer Vielzahl an strukturellen Unterschieden der einzelnen Bildungssysteme, wie beispielsweise den Besoldungsniveaus der Lehrkräfte, den Pflichtunterrichtsstunden je Lehrkraft, dem Ganztagsunterricht oder der Lernmittelfreiheit (Hetmeier et al. 2007, S. 68; Statistisches Bundesamt 2019, S. 5). Aufgrund dieser strukturellen Unterschiede sowie den unter III.1.a dargestellten Schätzungsverfahren¹³ ist von einem nominellen Vergleich der Bildungsausgaben der Bundesländer abzuraten.

Die Personalausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen betrugen im Jahr 2016 durchschnittlich 5.800 Euro, gefolgt von den Sachausgaben (900 Euro) sowie den Investitionsausgaben (400 Euro) (Statistisches Bundesamt 2019, S. 9). In allen Bundesländern sind somit die Personalkosten die weitaus größten Kostenfaktoren der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen. Werden die Personalkosten ins Verhältnis zu den Gesamtkosten gesetzt, betragen die Personalkostenanteile an den Gesamtkosten in Deutschland durchschnittlich 75,32 % (vgl. Tabelle 1) Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Schulen

2.2. Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Schulen

Daten und Methodik

Im Gegensatz zur Kennzahl für die öffentlichen Schulen, welche jährlich basierend auf aktuellen Datenmeldungen geschätzt wird, basiert die Kennzahl für die privaten Schulen auf zwei Erhebungen sowie nachfolgenden Fortschreibungen. Es wird sich zeigen, dass hierbei berechtigte Zweifel an der Datenqualität und letztendlich

¹³ Beispielsweise ist auch nach Nachfragen beim Statistischen Bundesamt und den Kultusministerien der Länder nicht abschließend geklärt, welche Kostenpunkte in den einzelnen Bundesländern in die Berechnungen einfließen und ob diese insgesamt miteinander vergleichbar sind. Während die meisten Kultusministerien zumindest bestätigten, dass die Berechnungen der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen vom Statistischen Bundesamt durchgeführt werden, werden diese in Hamburg von der Behörde für Schule und Berufsbildung durchgeführt und „[e]ine Meldung von Daten an das Statistische Bundesamt ist nicht bekannt.“ (Antwort der Behörde für Schule und Berufsbildung Hamburg vom 18. März 2019). Die Berechnung ist in Drucksache 21/11765 (Hamburger Senat 2018) dargestellt.

an den Ergebnissen der Kennzahl *Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Schulen* bestehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die Teilnahme der Privatschulen an den Erhebungen recht gering war und die Erhebungen sehr wahrscheinlich verzerrt bzw. selektiv in Bezug auf die verschiedenen Privatschulträgerschaften und Bundesländern erfolgten.

Um die Anforderungen an internationale Bildungsberichterstattungen zu erfüllen¹⁴ und auch nationale Bildungs(finanz)berichte um Ergebnisse zu Privatschulen zu vervollständigen, führte das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit sechs statistischen Landesämtern im Jahr 2011 rückwirkend für das Haushaltsjahr 2009 sowie im Jahr 2015 rückwirkend für das Haushaltsjahr 2013 in allen Bundesländern Erhebungen bei den Privatschulen zu ihren Einnahmen und Ausgaben durch (Haider und Schmiedel 2012; Buschle und Schmiedle 2016)¹⁵. Für die Datenmeldungen zur nationalen und internationalen Bildungsberichterstattung sind keine weiteren Erhebungen vorgesehen, da die aus den Erhebungen 2011 und 2015 resultierenden Ergebnisse für alle Folgejahre fortgeschrieben werden (zum Fortschreibungsverfahren siehe: Haider und Schmiedel 2012, S. 28–29). Die Teilnahme an den Erhebungen war aufgrund einer fehlenden Auskunftspflicht freiwillig, weswegen die Privatschulverbände vor der Datenerhebung kontaktiert und in die Planung einbezogen wurden, um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen (Haider und Schmiedel 2012, S. 7; Buschle und Schmiedel 2016, S. 7). Es ist davon auszugehen, dass in der 2011er Erhebung die Schulen der Bundesarbeitsgemeinschaft Freier Schulen und in der 2015er Erhebung katholische Privatschulen überrepräsentiert sind¹⁶. Die bereinigten Rücklaufquoten waren mit 27 % im Jahr 2011

¹⁴ Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet jährlich Bildungsstatistiken (u.a. zur finanziellen Situation) zu den öffentlichen und privaten Schulen an die OECD, UNESCO sowie EUROSTAT zu übermitteln.

¹⁵ In beiden Erhebungen gab es Fragen zu strukturellen Eigenschaften der Privatschule (z.B. Schulträgerschaft, rechtlicher Status, Lehrkräfte- und Schüleranzahl), zu den Ausgaben und Aufwendungen (z.B. Personalausgaben, Sachausgaben, Zinszahlungen) sowie zu den Einnahmen und Erträgen (z.B. Beiträge und Spenden privater Haushalte, Zuschüsse vom Bundesland, Zuschüsse vom Schulträger) (vgl. Fragebogenanhänge in Haider und Schmiedel 2012; Buschle und Schmiedle 2016).

Die rechtliche Grundlage zur Datenerhebung bildete dabei § 7 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (BStatG). Bei einer Erhebungen nach § 7 BStatG dürfen maximal 20.000 Befragte erfasst werden – eine Vollerhebung aller Privatschulen wäre demnach möglich gewesen

¹⁶ So heißt es in Haider und Schmiedel (2012, S. 7): „Die BundesArbeitsGemeinschaft Freier Schulen (AGFS) hat die Teilnahme an der Erhebung nach Abstimmung empfohlen. Andere Verbände haben

und 20 % im Jahr 2015 gering, wobei die Rücklaufquoten in den westdeutschen Bundesländern in beiden Erhebungen über denen der ostdeutschen lagen (vgl. Haider und Schmiedel 2012, S. 10-11; Buschle und Schmiedel 2016, S. 10). Da nur für 27 % respektive 20 % aller Privatschulen Daten vorlagen, war eine Hochrechnung der Daten auf die Grundgesamtheit (d.h. alle Privatschulen) notwendig. Die Hochrechnung erfolgte anhand der Merkmale Schülerzahlen, Vollzeitstellenäquivalente (Lehrkräfte), Bundesländer und Schularten (vgl. Haider und Schmiedel 2012, S. 11-14; Buschle und Schmiedel 2016, S. 11-14). Eine Hochrechnung der Daten basierend auf den Schulträgerschaften der Privatschulen erfolgte nicht. Dabei gibt es sowohl große, bundeslandspezifische Unterschiede in den Anteilen der einzelnen Trägerschaften an allen Trägern (vgl. Helbig und Nikolai 2015, S. 137-138) als auch Unterschiede in den Charakteristika (z.B. Schülerzahlen, Schulgeldhöhen) der Privatschulen je nach Träger. Eine Hochrechnung, die neben den genannten Merkmalen (Schülerzahlen, Vollzeitstellenäquivalente, Bundesländer, Schularten) auch die Schulträgerschaft der Privatschulen berücksichtigt hätte, wäre allerdings erforderlich gewesen, um ein realistisches Bild zu gewinnen.

Es ist davon auszugehen, dass die Daten und Ergebnisse aufgrund des Vollerhebungsdesigns, der Freiwilligkeit der Teilnahme an den Erhebungen und den Plausibilitätskontrollen anhand interner (selektiver) Daten ohne Hochrechnung basierend auf den Privatschulträgerschaften nicht für alle Privatschulträgergruppen bzw. nicht für alle Privatschulen in Deutschland repräsentativ¹⁷ sind. Dies ist da-

ihre Mitgliedsschulen über die Erhebung informiert.“ In Buschle und Schmiedel (2016, S. 7) heißt es hingegen: „Die Vertreterinnen und Vertreter der Schulverbände bekundeten großes Interesse an der Erhebung und erklärten sich bereit, diese zu unterstützen, indem sie die Erhebung vorab angekündigt und die Teilnahme empfohlen haben. [...] Zusätzlich wurde vom Dachverband der katholischen Schulen (AKS) ein Verzeichnis der Träger mit den zugehörigen Schulen zur Verfügung gestellt.“

¹⁷ Repräsentativität bedeutet in diesem Zusammenhang, ob die an der Erhebung teilnehmenden Privatschulen die Grundgesamtheit aller Privatschulen in Deutschland abbilden. Das heißt beispielsweise: Haben verhältnismäßig genauso viele katholische/evangelische/etc. Privatschulen teilgenommen, wie sie insgesamt je Bundesland existieren? Wenn beispielsweise 10 % der Privatschulen in einem Bundesland von einer gewissen Privatschulträgergruppe betrieben werden, sollten idealerweise in etwa 10 % der an der Erhebung teilnehmenden Privatschulen aus diesem Bundesland dieser Privatschulträgergruppe angehören. Eine selektive Teilnahme einzelner Privatschulträgergruppen – wovon bei den niedrigen Rückläufen trotz Vollerhebung und der expliziten Erwähnung zweier Privatschulverbände in den Publikationen auszugehen ist – verzerrt hingegen die Ergebnisse und sie können nicht verallgemeinernd als repräsentativ für die finanzielle Situation der

rauf zurückzuführen, dass die Schulträgerschaft eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste, qualitative (Unterscheidungs-) Merkmal privater Schulen ist.¹⁸

Neben dem Repräsentativitätsproblem gibt es noch weitere methodische Probleme mit den Erhebungen und Datenaufbereitungen (z.B. Änderung der Fragebögen und ein unterschiedliches Vorgehen bzgl. der Zahlungsverflechtungen in beiden Studien und der Skalierung der Einnahmen auf die Ausgaben¹⁹). Dass die auf dieser unsicheren Grundlage gewonnenen Ergebnisse dann auch noch über mehrere Jahre fortgeschrieben werden, ist insbesondere vor dem Hintergrund der Verwendung der Daten für die nationale und internationale Bildungsberichterstattung ein recht fragwürdiges Vorgehen. Dennoch wollen wir im Folgenden die Ergebnisse der Berechnungen darstellen.

Ergebnisse

Im Jahr 2013 hatten die allgemeinbildenden Privatschulen Gesamtausgaben in Höhe von 6,0 Mrd. Euro (2009: 4,9 Mrd. Euro²⁰), wovon 77 % Personalausgaben (2009: 76 %), 18 % laufende Sachausgaben (2009: 18 %) und 5 % Investitionsausgaben (2009: 4 %) waren. Die Finanzierung dieser Ausgaben hat sich zwischen 2009 und 2013 verstärkt vom staatlichen Zuschuss ins Private verlagert, da nur noch 68 % der Ausgaben von den Bundesländern finanziert wurden (2009: 78 %). Danach wurden 26 % der Gesamtfinanzierung aus privater Hand (2009: 15 %), 4 % von den Kommunen (2009: 4 %) und 1 % (2009: 2%) vom Bund geleistet (hier und folgend:

deutschen Privatschulen betrachtet werden. Dadurch stellen die Ergebnisse keine geeignete Kennzahl für die nationale und internationale Bildungsberichterstattung dar.

¹⁸ Wir haben das Statistische Bundesamt mehrfach bezüglich der Repräsentativität der Daten und Ergebnisse (nach Schulträgerschaften, Schularten und Bundesländern aufgegliedert) befragt, allerdings konnten unsere Zweifel bezüglich der Repräsentativität nach Schulträgerschaften nicht behoben werden. Die Privatschulträgerschaft wurde bei den Hochrechnungen – wie auch in Haider und Schmiedel (2012) sowie in Buschle und Schmiedel (2016) dargestellt – nicht berücksichtigt.

¹⁹ So waren bei den allgemeinbildenden und berufsbildenden Privatschulen die hochgerechneten Ausgaben höher als die hochgerechneten Einnahmen, ob dies auch auf die Rohdaten zutrifft, wird nicht berichtet. In beiden Fällen wurden die Einnahmen an die Ausgaben angepasst (bzw. auf diese skaliert), da angenommen wurde, dass jede Ausgabe selbst mit zeitlicher Verzögerung irgendwann durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden müsste (Haider und Schmiedel 2012, S. 14–15; Buschle und Schmiedel 2016, S. 14).

²⁰ Hier und folgend werden die entsprechenden Werte aus der ersten Erhebung (Haider und Schmiedel 2012, S. 16–20) in Klammern angegeben.

Buschle und Schmiedel 2016, S. 15–19). Soweit diese stärkere Verlagerung in die private Finanzierung nicht Ausdruck einer veränderten Privatschulstichprobe ist²¹, deutet dies darauf hin, dass entweder die Privatschulträger mehr Eigenleistungen erbringen oder die Schulgeldeinnahmen für Privatschulen angestiegen sind²².

Die durchschnittlichen Ausgaben je Schülerin und Schüler an allgemeinbildenden Privatschulen (inkl. Förderschulen) betrugen im Jahr 2013 durchschnittlich 8.200 Euro. Je Schülerin und Schüler an einer privaten Grundschule wurden 6.000 Euro, an einer privaten Realschule 5.700 Euro, an einem privaten Gymnasium 7.100 Euro und an einer Freien Waldorfschule 7.600 Euro ausgegeben. Tabelle 2 zeigt, dass im Jahr 2013 je Schülerin und Schüler an privaten Realschulen und privaten Gymnasien etwas weniger (3,4 % respektive 5,3 %) ausgegeben wurde als an öffentlichen Realschulen und Gymnasien je Schülerin und Schüler. Dahingegen waren die Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Grundschulen und Freien Waldorfschulen im Durchschnitt höher (7,1 % respektive 9,9 %) als an den öffentlichen Schulen²³.

²¹ Eine Diskussion möglicher Datenverzerrungen, deren Ursprünge und Richtungen, wie sie in diesem Abschnitt auch im Vergleich zu den Ausgaben für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen erfolgt, fehlt vollständig in Haider und Schmiedel (2012) sowie Buschle und Schmiedel (2016). Daher kann die Reliabilität der dargestellten Ergebnisse nicht eingeschätzt werden.

²² Eine weitere Erklärung könnten die zwischen 2009 und 2013 gestiegenen Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen sein (+16 % im Bundesdurchschnitt; eigene Berechnungen basierend auf Statistisches Bundesamt 2016)). Es könnte sein, dass gestiegene Ausgaben für öffentliche Schulen sich negativ auf die anteiligen Ausgaben für private Schulen auswirken.

²³ Die privaten Grundschulen wurden mit öffentlichen Grundschulen ins Verhältnis gesetzt, die Freien Waldorfschulen wurden zu 4/13 mit öffentlichen Grundschulen und zu 9/13 mit öffentlichen Gymnasien ins Verhältnis gesetzt. Dieses Vorgehen orientiert sich am Bezuschussungsverfahren für Freie Waldorfschulen.

Tabelle 2: Ausgaben der privaten Schulen in Deutschland 2009 und 2013

	Ausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2013)	entspricht Ausgaben je Schülerin und Schüler in Prozent (öffentliche Schulen 2013)	Personalausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2013)	Sachausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2013)	Investitionsausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2013)
Grundschulen	6.000	107,14	4.300	1.300	/
Realschulen	5.700	96,61	4.600	800	/
Gymnasien	7.100	94,67	5.800	1.000	300
Freie Waldorfschulen	7.600	(109,91)	5.500	1.800	/

Quelle: Buschle und Schmiedel (2016, S. 34), eigene Berechnungen basierend auf Statistisches Bundesamt (2013).

Anmerkungen: Da es keine öffentlichen Waldorfschulen gibt, wurde ein Näherungswert als Referenz für den Vergleich zwischen den Ausgaben an öffentlichen und privaten Schulen genutzt. Der Näherungswert orientiert sich an dem Bezuschussungsverfahren für private Waldorfschulen, welche in der Regel in der ersten bis vierten Klassenstufe wie öffentliche Grundschulen und ab der fünften bis dreizehnten Klassenstufe wie öffentliche Gymnasien kategorisiert werden. Daher wurden die Ausgaben für öffentliche Grundschulen im Jahr 2013 (5.600 Euro) mit vier und die für öffentliche Gymnasien (7.500 Euro) mit neun multipliziert, die Summe beider Produkte wurde durch dreizehn dividiert, wodurch sich ein Näherungswert von 6.915 Euro ergibt.

Die durchschnittlichen Ausgaben je Privatschulschülerin und -schüler sind insgesamt sowie in Westdeutschland und den Stadtstaaten zwischen 2009 und 2013 gestiegen, während sie in Ostdeutschland gesunken sind (vgl. Tabelle 3). Ob diese Entwicklung mit den Schülerzahlen an Privatschulen oder gegebenenfalls mit der vermuteten selektiven Teilnahme bei den Datenerhebungen zusammenhängt, kann nicht geklärt werden. Allerdings würde bereits eine nach Bundesländern variierende Teilnahme der Privatschulen zu größeren Veränderungen der Ausgaben je Schülerin und Schüler führen, da die Bezuschussung durchaus unterschiedlich ist (vgl. insb. Abschnitt III.2).

Trotz Unterschieden in den Bundesländergruppen und vermeintlichen Problemen mit der Datenqualität scheinen die allgemeinbildenden Privatschulen sowohl im Jahr 2009 als auch im Jahr 2013 in der Regel wesentlich höhere Ausgaben je Schülerin und Schüler zu haben als die öffentlichen Schulen (durchschnittlich 16,7 % respektive 15,5 %). Auch wenn wir auf die methodischen Probleme der Datenerfassung hingewiesen haben, ergibt sich aus den vorliegenden Daten (vgl. Tabelle 3) die Schlussfolgerung, dass die Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten

Schulen sehr wahrscheinlich über denen für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen liegen und dass dieser Unterschied nicht unwesentlich ist. Der starke Rückgang der Ausgaben im Osten könnte durchaus mit einem extrem starken Anstieg von Privatschulen und Schülerzahlen in kurzer Zeit zusammenhängen, deren Auswirkungen auf die je Schülerin und Schüler verfügbaren finanziellen Mittel sowie auf die Datenerhebung nicht abzuschätzen ist.

Tabelle 3: Ausgaben privater allgemeinbildender Schulen pro Schüler 2009 und 2013.

	Ausgaben für private allgemeinbildende Schulen je Schülerin und Schüler 2009 und 2013 im Vergleich zu Ausgaben an öffentlichen Schulen (Gesamtausgaben)				Entwicklung zwischen 2009 und 2013 in Prozent (private Schulen)	
	Ausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2009)	entspricht Ausgaben je Schülerin und Schüler in Prozent (öffentliche Schulen 2009)	Ausgaben je Schülerin und Schüler in Euro (Privatschulen 2013)	entspricht Ausgaben je Schülerin und Schüler in Prozent (öffentliche Schulen 2013)	Ausgaben je Schülerin und Schüler (Privatschulen)	Schülerzahlen (Privatschulen)
Ost	8.100	116,71	6.400	84,43	-20,99	33,38
West	7.000	120,95	8.600	125,32	22,86	-0,74
Stadtstaaten	5.600	81,55	7.700	93,15	37,50	11,15
Gesamt	7.000	116,67	8.200	115,49	17,14	3,65

Quellen: Buschle und Schmiedel (2016, S. 27), eigene Berechnungen basierend auf Statistisches Bundesamt (2010, 2012, 2014, 2016)

Grenzen des Vergleichs der Privatschulfinanzierungssysteme

Es hat sich gezeigt, dass die Bestimmung der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen als auch an privaten Schulen mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet ist. Die Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen werden jedes Jahr bundeslandspezifisch basierend auf diversen amtlichen Statistiken geschätzt; die Ausgaben je Schülerin und Schüler an privaten Schulen wurden für Ost-, Westdeutschland und die Stadtstaaten basierend auf zwei nicht-

repräsentativen Datenerhebungen an privaten Schulen geschätzt und seit dem Haushaltsjahr 2014 fortgeschrieben.

Sowohl bei den öffentlichen als auch bei den privaten Schulen zeigen sich zum Teil gravierende Unterschiede in den Ausgaben je Schülerin und Schüler. Ein direkter Vergleich zwischen den Bundesländern oder zwischen den öffentlichen und privaten Schulen ist aufgrund der unterschiedlichen Datengrundlagen und Schätzverfahren nicht immer ratsam. Dennoch kann man aus den bisherigen Daten ableiten, dass die privaten Schulen insgesamt nicht unterfinanziert sind.

Die Finanzsituation der öffentlichen Schulen ist insoweit wichtig, als dass fast alle Bundesländer die Zuschüsse für ihre Privatschulen anhand der Ausgaben für die öffentlichen Schulen berechnen und gewähren. Dies ist insofern problematisch, als dass die Finanzstatistik der öffentlichen Schulen nur schulformspezifisch berechnet wird. Es bleibt z.B. außer Acht, dass private Schulen viel seltener im ländlichen Raum zu finden sind (Helbig et al. 2018). Schulen im ländlichen Raum kosten das Land aber deutlich mehr Geld als städtische Schulen, allein aufgrund kleinerer Klassenfrequenzen (für Thüringen siehe TMJBS 2017: 38). Darüber hinaus werden bei den Berechnungen für die Schüler im öffentlichen Schulsystem die Aufwendungen der bedarfsgesteuerten Mittelzuwendungen einbezogen, also staatliche Ausgaben für Schülerinnen und Schüler, die gewisse Merkmale aufweisen (z.B. spezielle Unterstützung für sozial benachteiligte Schüler). Diesen Mehraufwand müssen private Schulen – bis auf wenige Ausnahmen – nicht leisten, da sich an Privatschulen seltener sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler (vgl. Wrase und Helbig 2016; Helbig et al. 2017;) und häufiger Kinder aus sozial privilegierten Haushalten (Görlitz et al. 2018) befinden. Zudem werden die Berechnungen der Personalausgaben je Schüler an öffentlichen Schulen nicht um die vom öffentlichen Dienst beurlaubten und an private Schulen abgestellten Lehrkräfte bereinigt (Hetmeier et al. 2007, S. 74, Fn. 16). Dadurch werden die Personalausgaben an öffentlichen Schulen überschätzt. Auf der anderen Seite sollten die Verwaltungskosten freier Schulen (abhängig von der Anzahl der Schulen und Schüler, die ein Privatschulträger verwaltet) stärker ins Gewicht fallen als im öffentlichen Schulsystem.

Auch wenn detailliertere Informationen zu den Kosten eines Schülers im öffentlichen Schulsystem wünschenswert wären (z.B. aufgeteilt nach Stadt-Land), so ist deren Berechnung wohl kaum umsetzbar und müsste wohl auch über Schätzverfahren berechnet werden. Damit bleibt letztendlich auch die Frage, wie stark eine Privatschule finanziell staatlich gefördert werden muss, auch eine normative Frage. Damit sich diese Frage stärker auf Fakten beziehen kann, halten wir es für zwingend notwendig, dass die Statistischen Ämter bzw. die Bildungsministerien aufschlüsseln, welche Kosten in die „Ausgaben pro Schüler“ eingehen. Ohne eine detaillierte Auflistung von Ausgabeposten können wir nicht exakt bestimmen, was ein angemessener Betrag zur Unterstützung von Privatschulen wäre. Wir wissen aber auch nicht, welche Bundesländer wirklich viel in Bildung investieren und welche nicht und es lässt sich auch nicht überprüfen, ob angegebene Steigerungen von Bildungsausgaben sich nicht lediglich auf Veränderungen in der statistischen Erfassung zurückführen lassen.

3 Vergleich der Privatschulfinanzierung der Bundesländer

Unabhängig von den eben diskutierten Datenerfassungsproblemen stellt sich die Frage, inwiefern die unterschiedlichen Privatschulfinanzierungssysteme überhaupt miteinander verglichen werden können. Bevor wir am Ende dieses Abschnitts auf die ungefähre staatliche Unterstützung der privaten Ersatzschulen in den deutschen Bundesländern eingehen, widmen wir uns zunächst den allgemeinen Regelungen der Privatschulfinanzierung. Diese befinden sich in den Landesnormen (Gesetze und Durchführungs- bzw. Vollzugsverordnungen) zur Bezuschussung der allgemeinbildenden Privatschulen.

Aufgrund der hohen Diversität der 16 Bildungs- und Privatschulsysteme sowie deren Finanzierung und Bezuschussung unterliegt jedoch auch der auf den Landesnormen basierende Vergleich einigen Limitationen:

- 1) Die Landesnormen unterscheiden sich in ihrem Umfang sowie ihrer Detailliertheit, wodurch in manchen Landesnormen Kriterien der Privatschulbezuschussung geregelt werden, die in anderen Ländern keine Entsprechung

finden. Der vorgenommene Vergleich erfolgt demnach unter Vorbehalt der Richtigkeit und Vollständigkeit der uns vorliegenden Informationen zu den einzelnen Landesnormen und Privatschulzuschussverfahren²⁴.

- 2) Die Bundesländer bezuschussen ihre allgemeinbildenden Privatschulen nicht nur in unterschiedlichem Umfang, sondern gewähren auch für verschiedene Ausgabenkomponenten bzw. Bezugsgrößen der öffentlichen Schulen unterschiedliche Arten von Zuschüssen. Dadurch wird die Aussagekraft von Bundesländervergleichen begrenzt, da wir diesem Umstand nur geringfügig Rechnung tragen können.
- 3) Aufgrund der teils hochkomplexen Berechnungsverfahren sowie einem begrenzten Zugang zu den in die Berechnung einfließenden Kennzahlen bzw. Daten ist es uns nicht möglich die Privatschulzuschüsse – getrennt nach Personal-, Sach- und Investitionskosten – konkret für jede Schulart und jedes Bundesland zu berechnen. Wir können jedoch eine Schätzung der Privatschulzuschüsse basierend auf den Kostendeckungsgraden vornehmen (vgl. Abschnitt III.2)²⁵.

Trotz dieser Limitationen gibt es Kriterien, anhand derer man die Privatschulbezuschussung vergleichen kann. Bei diesem Vergleich greifen wir auf die (Privat-)Schulgesetze und die darauf bezugnehmenden Verordnungen der einzelnen Bundesländer²⁶ zurück.

²⁴ Bei Unklarheiten bezüglich einzelner Landesnormen sowie fehlenden Informationen zu einzelnen Aspekten, die sich in anderen Bundesländern als relevant herausgestellt haben, haben wir die Kultusministerien kontaktiert und in der Regel Auskünfte und Klarstellungen bereitgestellt bekommen, einige Kultusministerien haben uns jedoch trotz mehrmaliger Nachfrage nicht geantwortet. Wir bedanken uns bei allen kooperationsbereiten Kultusministerien für die zum Teil zeitaufwendige Bearbeitung unserer Anfragen.

²⁵ Wie hoch die Differenz zwischen den realen Privatschulzuschüssen und unseren Schätzungen ist, vermögen wir nicht einzuschätzen. Wir geben jedoch an den entsprechenden Stellen an, in welche Richtung wir vermeintliche Abweichungen unserer Schätzwerte von den realen Privatschulzuschüssen erwarten.

²⁶ In Anhang 1 wird eine Übersicht über die Landesnormen aller Bundesländer sowie den Abkürzungen, wie sie in diesem Beitrag verwendet werden, gegeben. Auf die Details der Privatschulbezuschussung für jedes einzelne Bundesland gehen wir in Anhang 2 ein.

Zunächst untersuchen wir die Regelungen zur Privatschulbezuschussung auf ihre Ausgestaltung. Nach der Rechtsprechung fordern das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), dass der Gesetzgeber Entscheidungen, die für die Wahrnehmung grundrechtlich gesicherter Ansprüche und Rechte ‚wesentlich‘ sind, selbst treffen muss; er darf sie nicht im Wege gesetzlicher Ermächtigung der Normsetzung der Exekutive überlassen (sog. „Wesentlichkeitstheorie“; vgl. nur BVerfGE 49, 89, 126 f.; 83, 130, 152; 95, 267, 309; st. Rspr.). Das gilt auch im Anwendungsbereich der durch Art. 7 Abs. 4 GG geschützten Privatschulfreiheit (ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 13 m.w.N.; VerfGH NRW, Urteil vom 3.1.1983 – 6/82 –, NVwZ 1984, S. 95, 96; Badura 2015: Rn. 105). Danach müssen die gesetzlichen Regelungen der Privatschulfinanzierung so ausgestaltet sein, dass die berechtigten Träger dem Gesetz selbst entnehmen können, ob und in welcher Höhe der Finanzierungsanspruch besteht (ThürVerfGH, ebd.; VerfGH NRW, ebd.). Die entsprechenden Normen müssen den rechtsstaatlichen Grundsätzen und der Justiziabilität entsprechen. Der Thüringische Verfassungsgerichtshof hat dazu in seiner Privatschulfinanzierungs-Entscheidung vom April 2014 ausgeführt:

„Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Normen müssen in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so klar formuliert sein, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach einrichten kann [...]. Auch ist die der Legislative übertragene Aufgabe, demokratisch legitimierte Staatsgewalt durch den Erlass von Rechtsnormen auszuüben, nur dann erfüllt, wenn die gesetzten Normen den Anforderungen der Eindeutigkeit gerecht werden. [...]. In jedem Fall bedeutet Klarheit und Bestimmtheit der Norm Erkennbarkeit des vom Gesetzgeber Gewollten; die Norm muss den Behörden und Gerichten einen Nachvollzug der gesetzgeberischen Entscheidung ermöglichen. Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind dabei umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt [...].

Dem Gebot der Klarheit und Bestimmtheit von Rechtsnormen steht nicht entgegen, dass eine Norm auslegungsbedürftig ist, unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln enthält. Nur dann, wenn sich der Bedeutungsgehalt einer Norm nicht mehr durch Auslegung ermitteln lässt,

etwa weil diese völlig unklar oder in sich widersprüchlich ist, ist das Gebot der rechtsstaatlichen Bestimmtheit mit der Folge der Nichtigkeit des Gesetzes verletzt“ (ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 13 mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung).

Nach der Rechtsprechung müssen die gesetzlichen Regelungen folglich so bestimmt und klar sein, dass ihnen die tatbestandlichen Voraussetzungen und die Höhe des Förderanspruchs entnommen werden können. Das ist nicht der Fall, wenn die gesetzlichen Regelungen unvollständig sind oder „erhebliche begriffliche Lücken und Unschärfen“ aufweisen (ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 16 im Anschluss an VerfGH NRW, Urteil vom 3.1.1983 – 6/82 –, NVwZ 1984, S. 95, 96).

Bevor es somit um die Inhalte der Landesnormen gehen kann, ist einzuschätzen, ob die Form der Landesnormen von den Betroffenen nachvollzogen und verstanden werden kann oder ob sie begrifflich so offen und unbestimmt sind, dass die Kriterien letztlich erst durch eine bestimmte Praxis und Handhabung durch die Schulbehörden festgelegt werden. Deshalb untersuchen wir im ersten Schritt, wie die Privatschulbezuschussung in den Landesnormen konkretisiert wurde. Zuerst unterscheiden wir dabei folgende Kriterien:

- a. Wie wird der Privatschulzuschuss in den Landesnormen bezeichnet bzw. um welches Zuschussmodell handelt es sich?
- b. Sind die Landesnormen aus sich heraus verständlich und nachvollziehbar?
- c. Sind alle wesentlichen Informationen in den Landesnormen enthalten?
- d. Ist das Berechnungsverfahren bzw. die Berechnungsformel der Privatschulzuschüsse in den Landesnormen konkret definiert?

Zweitens arbeiten wir grundsätzliche Unterschiede der Berechnungsmodelle heraus. Hierbei gehen wir insbesondere auf folgende Punkte ein:

- e. Findet eine jährliche Berechnung oder eine (jährliche) Fortschreibung der Privatschulzuschüsse statt?
- f. Wie wirkt sich die Privatschulstruktur (z.B. Schülerzahlen, Lehrkräftezahlen) auf die Privatschulzuschüsse aus?

Drittens versuchen wir anhand der uns vorliegenden Informationen aufzuzeigen, wie hoch die Zuschüsse für Privatschulen in den einzelnen Bundesländern sind. Dabei orientieren wir uns am Kostendeckungsgrad im Vergleich zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler an den öffentlichen Schulen:

- g. Wie hoch sind die bundeslandspezifischen Privatschulzuschüsse je Schülerin und Schüler im Vergleich zu den bundeslandspezifischen Ausgaben je Schülerin und Schüler an einer öffentlichen Schule (der gleichen Schulart)?

Dieser Teil stellt den eigentlichen Kern unserer Analysen dar. Wie bereits angesprochen sind die Kostendeckungsgrade aufgrund verschiedener Limitationen mit Bedacht zu interpretieren. Dies liegt insbesondere daran, dass wir in den meisten Bundesländern keine Kenntnis über die Höhe der realen Zuschüsse und die für die Zuschussberechnung zugrundeliegenden Kennzahlen haben. Stattdessen basieren unsere Berechnungen der Kostendeckungsgrade hauptsächlich auf den (unterschiedlich konkreten) Angaben in den entsprechenden Landesnormen. So liegen z.B. einige Ausnahmeregelungen und Anrechnungsregelungen etc. vor, deren tatsächliche Auswirkungen auf die Privatschulfinanzierung kaum bewertet werden kann.

Viertens untersuchen wir im Anschluss noch die Restriktionen bzw. Sonderregelungen für die Privatschulzuschüsse:

- h. Welche Bedingungen müssen die Privatschulen erfüllen, um staatliche Zuschüsse in ihrem Bundesland zu erhalten?

Dabei gehen wir insbesondere auf die in allen Bundesländern existenten Regelungen zu sogenannten Wartefristen als auch auf sonstige bundeslandspezifische Restriktionen ein.

1. Kriterium: Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen

Das erste Vergleichskriterium befasst sich mit der Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen (vgl. Tabelle 4). Dabei gehen wir zum einen auf die in den Landesnormen festgelegte Art bzw. Bezeichnung der Privatschulzuschüsse sowie auf die Verständlichkeit und Vollständigkeit der Landesnormen ein. Vor der inhaltlichen Betrachtung der Landesnormen ist es notwendig, die Form dieser zu vergleichen, um der Frage nachzugehen, ob die betroffenen Akteure (insb. Privatschulträger und zuschussbewilligende Behörden) die Landesnormen intersubjektiv gleich verstehen und nachvollziehen können oder ob sich gesetzliche Unschärfen zeigen, die zu einer erheblich divergierenden Auslegung und Anwendung der Landesnormen führen können. Schließlich sollten (potentielle) Privatschulträger nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung anhand der Landesnormen in der Lage sein, einschätzen zu können, wie die Privatschulbezuschussung in ihrem Bundesland geregelt ist, welche Zuschüsse für welche Kostenarten sie in etwa erwarten können und wie sich die Zuschüsse konkret zusammensetzen bzw. berechnen.

(Eigen-)Bezeichnung der Privatschulzuschüsse

Tabelle 4 zeigt zunächst die (Eigen-)Bezeichnungen der von den Bundesländern gewährten Finanzhilfen an die allgemeinbildenden Privatschulen. In den meisten Landesnormen (N=9) wird das Wort *Zuschuss* verwendet, drei Bundesländer beziehen sich auf *Schüler(kosten/ausgaben)sätze*, zwei auf *Finanzhilfen*, Rheinland-Pfalz spricht von *Beiträgen* und Saarland vom *Haushaltsfehlbetrag*. Allerdings bezeichnen die (Eigen-)Namen nicht kongruent die gleichen Bezuschussungsverfahren; hinter ähnlichen Bezeichnungen verbergen sich zum Teil sehr unterschiedliche Zuschussmodelle. Auf den ersten Blick könnte beispielsweise angenommen werden, dass sich die Privatschulzuschussmodelle in Brandenburg und Nordrhein-

Westfalen aufgrund ihrer Bezeichnung in den Landesnormen ähneln („Betriebskostenzuschuss für Personal- und Sachkosten“ respektive „Zuschuss zu den fortdauernden Personal- und Sachausgaben“). Dies ist jedoch nicht zutreffend. In Nordrhein-Westfalen basiert der Privatschulzuschuss – ähnlich zum Saarland – auf einem Haushaltsfehlbetrag²⁷ und weiteren Pauschalen, während der Privatschulzuschuss in Brandenburg im Vergleich zu den Personalausgaben an öffentlichen Schulen berechnet wird (ausführliche Darstellung: siehe Anhang 2). Zu Vergleichszwecken werden wir daher im Folgenden für alle Bundesländer, unabhängig ihrer Eigenbezeichnungen, von „Privatschulfinanzierung“ und „(Privatschul)Zuschüssen“ sprechen.

Tabelle 4: Übersicht über die Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen der 16 Bundesländer.

	Art des Privatschulzuschusses bzw. (Eigen-)Bezeichnung der Privatschulzuschüsse in den Landesnormen	Sind die Landesnormen verständlich und nachvollziehbar?	Sind alle wesentlichen Informationen in den Landesnormen enthalten?	Ist die Berechnung(sformel) der Privatschulzuschüsse in den Landesnormen konkret definiert?
BW	Dynamisches Kopfsatzzuschussmodell (Bruttokosten des Landes und der kommunalen Schulträger für staatl. Schulen in Vollzeitform)	probl.	Ja	(ja)
BY	GS/MS: Pauschale Zuschüsse RS/GYM/Waldorf: Betriebs- und Versorgungszuschüsse	probl.	(ja)	Ja
BE	zweckgebundene Zuschüsse zu vergleichbaren Personalkosten	probl.	(ja)	probl.
BB	Betriebskostenzuschuss für Personal- und Sachkosten	Ja	Ja	Ja
HB	Zuschuss auf Basis des Schülerkostensatzes der tatsächlichen Personalausgaben entsprechender öffentlicher Schulen	Ja	(ja)	Ja
HH	Schülerkostensätze unter Berücksichtigung von Personalkosten, Sachmitteln und kalkulatorischer Miete	probl.	probl.*	(probl.)*
HE	Schülersätze der Kosten des Landes und bereinigten Ausgaben der kommunalen Schulträger nach Schulform und -stufe öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler	probl.	Ja	Ja

²⁷ Beim Haushaltsfehlbetragsmodell werden die fortdauernden Ausgaben von den fortdauernden Einnahmen abgezogen und die Differenz als Zuschuss gewährt. In Nordrhein-Westfalen kommen im Gegensatz zum Saarland zusätzliche Pauschalen zum Haushaltsfehlbetrag hinzu.

MV	Finanzhilfe für Ausgaben für schulische Zwecke (ohne Sachkosten)	probl.	Ja	Ja
NI	Zuschuss zu laufenden Betriebskosten	Ja	Ja	Ja
NW	Zuschüsse zu den fortdauernden Personal- und Sachausgaben (Teilpauschalierung und Haushaltsfehlbetrag)	probl.	Ja	(ja)
RP	Beiträge zu Personal- und Sachkosten	Ja	Ja	(ja)
SL	Haushaltsfehlbetrag	Ja	Ja	Ja
SN	Schülerausgabensatz (jährlicher Pauschalbetrag)	Ja	(ja)	Ja
ST	Zuschuss zu den laufenden Personal- und Sachkosten (jährlicher Pauschalbetrag auf Basis des Schülerkostensatzes)	Ja	Ja	Ja
SH	Zuschuss zu Personal- und Sachkosten gemäß Schülerkostensatz	Ja	Ja	Ja
TH	Finanzhilfe zur Deckung der Kosten für den Personalaufwand und den Schulaufwand sowie Baumaßnahmen	(ja)	Ja	(ja)

Quellen: siehe in Anhang 1 aufgelistete Landesnormen

Anmerkungen:

„Ja“ bzw. „probl.“ bedeutet, dass ein Kriterium erfüllt/zutreffend ist bzw. problematisch und dementsprechend eher nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

„(ja)“ bzw. „(probl.)“ bedeutet, dass ein Kriterium mehrheitlich erfüllt/zutreffend ist bzw. mehrheitlich zutreffend problematisch und dementsprechend eher nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

* Ergänzende Informationen zum Berechnungsverfahren und einbezogenen Faktoren wurden in der Drucksache 21/11765 gefunden (Schriftliche Kleine Anfrage "Wann werden Schulen in freier Trägerschaft in Hamburg endlich ausreichend finanziell unterstützt?" der Abgeordneten Birgit Stöver (CDU) und Antwort des Hamburger Senats vom 30.01.2018).

Verständlichkeit der Landesnormen

Ungefähr die Hälfte der Landesnormen sind verständlich und gut nachvollziehbar, die übrigen Landesnormen sind es überwiegend nicht (vgl. Tabelle 4). Dies liegt teilweise an allgemein gehaltenen, unkonkreten Bestimmungen oder solchen, die durch (zahlreiche) Ausnahmeregelungen beschränkt werden. Dies konfrontiert die zuschussbewilligenden Behörden und (potentiellen) Privatschulträger mit Unsicherheiten. Ein relativ prägnantes Beispiel hierfür bildet §108 Absätze 5 bis 9 des SchulG NRW, in dem zahlreiche Ausnahmeregelungen zur Erbringung der Eigenleistung durch die Privatschulträger aufgeführt werden, die die ursprüngliche Regelung nahezu vollständig außer Kraft setzen könnten. Dabei sind die Absätze so vage gehalten, dass für (neue) Privatschulträger nicht ersichtlich wird, ob und in welcher

Höhe die Eigenleistungen zu erbringen haben oder inwiefern diese gekürzt werden könnten (vgl. Kriterium 4: Restriktionen der Privatschulzuschüsse).

Andererseits liegt die Unverständlichkeit der Landesnormen auch daran, dass in diesen Begriffe verwendet werden, deren Definitionen entweder unklar bleiben oder die sich in einzelnen Abschnitten der Landesnormen widersprechen (z.B. Kostendeckungsgrad, Kostensatz, Schülerkostensatz, Zuschuss, Zuschlag, Pauschale). So wird beispielsweise in §128 des SchulG M-V fünfmal der Begriff *Kostensatz* erwähnt, wobei diese *Kostensätze* noch ins Verhältnis zu den *Schülerkostensätzen* und den *Förderbedarfssätzen* gesetzt werden und in §128a nominal festgelegt werden. Es bleibt jedoch unklar, ob es trennscharfe Begriffsdefinitionen – und dementsprechende Berechnungen – gibt²⁸ (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 16 zum Begriff „Vollzeitbeschäftigungseinheit“).

Das SchulG M-V ist dabei nur ein Beispiel für Gesetze, die aufgrund uneinheitlicher Begriffsverwendungen erhebliche Verständnisprobleme verursachen und weitreichende Interpretationsspielräume hervorrufen (können). Solche Begriffsungenauigkeiten erschweren jedoch allen Beteiligten (insb. den Privatschulträgern und den zuschussbewilligenden Behörden) eine einheitliche Gesetzesinterpretation sowie eine Gleichbehandlung aller Privatschulträger bei der Zuschussermittlung (vgl. ThürVerfGH, ebd.).

Vollständigkeit der Landesnormen

Neben der generellen Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit haben wir auch geprüft, ob die Landesnormen alle wesentlichen Informationen zum Bezuschussungsverfahren enthalten. Dabei wurden insbesondere vier Aspekte berücksichtigt, nämlich (1.) ob die Privatschulbezuschussung ausschließlich in den Landesnormen geregelt ist, (2.) ob erläutert wird, welche (Anteile an und Aspekte von) Personal-, Sach- und Investitionskosten auf welcher Grundlage bezuschusst wer-

²⁸ Denn während sich in §128 Absatz 4, Satz 1 SchulG M-V der Schülerkostensatz aus dem Kostensatz berechnet, berechnet sich in §128 Absatz 4, Satz 3 SchulG M-V der Kostensatz aus dem Schülerkostensatz. §128a SchulG M-V trägt zudem den Titel „Höhe der Kostensätze“, obwohl in Absatz 1 die Schülerkostensätze bestimmt werden. Es erscheint zwar prinzipiell möglich nachzuvollziehen, wann sich die gleichen Begriffe tatsächlich auf die gleichen Konzepte beziehen – dennoch bleiben Unsicherheiten bei der Gesetzesinterpretation bestehen.

den, (3.) ob äußere Rahmenbedingungen (z.B. Stichtage, Referenzjahre) sowie (4.) Restriktionen hinreichend konkretisiert werden.

In elf Bundesländern waren alle wesentlichen Informationen bzw. tatbestandlichen Voraussetzungen im Gesetz enthalten, wenn auch, wie bereits geschildert, nicht zwangsläufig nachvollziehbar erläutert. In vier Bundesländern waren viele, aber nicht alle wesentlichen Informationen enthalten. Im SächsFrTrSchulG und im SchulG BE wird – im Gegensatz zu allen anderen Landesnormen – nicht erwähnt, ob Baumaßnahmen bei Privatschulen bezuschusst werden. Dennoch fehlen in denen durch „(ja)“ gekennzeichneten Bundesländern in der Regel nur wenige Informationen.

Das HmbSfTG und die dazugehörige PrSchulTrFinHV stellen bezüglich des Kriteriums Konkretisierung der Privatschulbezuschussung eine Ausnahme dar, denn diese waren weder ausreichend verständlich noch inhaltlich vollständig. Nähere Auskünfte zu den Kriterien der Privatschulbezuschussung in Hamburg geben nicht die genannten Landesnormen, sondern die Antworten des Hamburgischen Senats auf eine große Anfrage aus dem Jahr 2012 (Hamburger Senat 2012²⁹) sowie eine kleine Anfrage aus dem Jahr 2018 (Hamburger Senat 2018³⁰). Die Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg hat bestätigt, dass das in Drucksache 20/5144 (Hamburger Senat 2012) dargestellte Berechnungsverfahren noch Anwendung findet und bei der Beantwortung von Verständnisfragen zum HmbSfTG und PrSchulTrFinHV selbst auf die Darstellungen in Drucksache 21/11765 (Hamburger Senat 2018) verwiesen (Antwort der Behörde für Schule und Berufsbildung vom 09.10.2018). Es ist demgegenüber nicht ersichtlich, wie (neue) Privatschulträger in Hamburg selbstständig anhand der landesgesetzlichen Regelungen die ihnen zustehende Privatschulfinanzierung berechnen bzw. die behördliche Berechnung nachvollziehen und nachprüfen können. Zudem zeigt die außer-

²⁹ Es handelte sich um eine große Anfrage der CDU-Fraktion an den Hamburger Senat mit dem Titel „Allgemeine Schulen in freier Trägerschaft“, die sich differenziert mit verschiedenen Aspekten der Bezuschussung von Privatschulen in Hamburg auseinandersetzte.

³⁰ Es handelte sich um eine kleine Anfrage der CDU-Fraktion an den Hamburger Senat mit dem Titel „Wann werden Schulen in freier Trägerschaft in Hamburg endlich ausreichend finanziell unterstützt?“, die sich bezüglich der Hamburger Privatschulen insbesondere mit den Mietkostenzuschüssen, Pensionsrückstellungen sowie Kostenerstattungen auseinandersetzte.

ordentliche Detailliertheit der parlamentarischen Anfragen, dass die Landesnormen nicht ausreichen, um die Privatschulbezuschussung in Hamburg genügend zu verstehen und nachvollziehen zu können.

Berechnung(sformel) der Privatschulzuschüsse

Trotz diesen Verständlichkeits- und Vollständigkeitsproblemen der Landesnormen ist in fast allen Bundesländern die Berechnung der Zuschüsse dargestellt, wenn auch – wie bereits ausgeführt – nicht unbedingt in verständlicher Art und Weise. In Berlin kann die Zuschussberechnung für Privatschulen ohne weitere Informationen seitens der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie bestenfalls errahnt werden. In den übrigen Landesnormen bezüglich der Privatschulfinanzierung sind entweder konkrete Formeln zur Berechnung angegeben oder das Zuschussverfahren bzw. die konkreten Berechnungsschritte werden tatbestandlich beschrieben. Dabei hat sich gezeigt, dass die Landesnormen, welche konkrete Berechnungsformeln sowie Definitionen der einzelnen in die Berechnungen einfließenden mathematischen Terme angeben (z.B. § 124a BbgSchG, § 18a SchulG LSA), in der Regel verständlicher und nachvollziehbarer sind als solche, die die Berechnungsschritte tatbestandlich beschreiben (z.B. §§ 105–115 SchulG NRW, ESchFG HE).

Fazit zu Kriterium 1 – Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die meisten Landesnormen zur Privatschulfinanzierung zwar – mehr oder weniger offensichtlich – alle relevanten Informationen enthalten, aber dass sie überwiegend nur sehr schwer nachvollziehbar³¹ und zum Teil unnötig kompliziert formuliert sind (z.B. durch uneinheitliche Begriffsverwendungen³²). Zudem hat sich gezeigt, dass die (Eigen-)Bezeichnungen

³¹ Ein relativ prägnantes Beispiel hierfür bildet § 108 Absätze 5 bis 9 des SchulG NRW, wo zahlreiche Ausnahmeregelungen zur Erbringung der Eigenleistung durch die Privatschulträger erwähnt werden, die die ursprüngliche Regelung nahezu vollständig außer Kraft setzen könnten. Dabei sind die Absätze so vage gehalten, dass für (neue) Privatschulträger nicht ersichtlich wird, ob und in welcher Höhe sie Eigenleistungen zu erbringen haben oder inwiefern diese gekürzt werden könnten.

³² So wird beispielsweise in § 128 des SchulG M-V fünfmal der Begriff *Kostensatz* erwähnt, wobei diese *Kostensätze* noch ins Verhältnis zu den *Schülerkostensätzen* und den *Förderbedarfssätzen* gesetzt werden und in § 128a nominal festgelegt werden. Es bleibt jedoch unklar, ob es trennscharfe Begriffsdefinitionen – und dementsprechende Berechnungen – gibt. Denn während sich in § 128 Absatz 4, Satz 1 SchulG M-V der Schülerkostensatz aus dem Kostensatz berechnet, berechnet sich in

der jeweiligen Bezuschussungsverfahren nicht zwangsläufig Aufschluss über die tatsächliche Bestimmung und Art der Privatschulzuschüsse gibt.

Es ist anzunehmen, dass (potentiellen) Privatschulträgern in der Mehrheit der Bundesländer bis zum (ersten) Bewilligungsbescheid unklar bleibt, mit welchem Umfang der Bezuschussung sie konkret rechnen können. Ob die zuschussbewilligenden Behörden im Falle von unverständlichen und unvollständigen Landesnormen alle Privatschulträger bei der Zuschussfestsetzung gleich behandeln, können wir aufgrund fehlender Einblicke in die internen Verwaltungsprozesse nicht einschätzen. Zwar darf die hier vorgenommene Analyse nicht als Feststellung dahingehend (miss-)verstanden werden, dass die verfassungsrechtliche Bestimmtheit der Zuschussregelungen in den betreffenden Bundesländern *per se* nicht gegeben sei. Dennoch sind etliche landesgesetzliche Regelungen unter diesem Gesichtspunkt zumindest problematisch, sodass eine Überarbeitung der Landesnormen im Hinblick auf eine bessere Verständlichkeit, Vollständigkeit und einheitliche Begriffsdefinitionen in den meisten Bundesländern empfehlenswert erscheint.

2. Kriterium: Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse

Nachdem im vorherigen Abschnitt auf die Aspekte der Bestimmtheit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Landesnormen eingegangen wurde, widmet sich der folgende Abschnitt dem zweiten Vergleichskriterium: dem Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse (vgl. Tabelle 5). Hierbei gehen wir zunächst auf die Frage ein, ob eine jährliche Berechnung oder Fortschreibung der Privatschulzuschüsse erfolgt, und anschließend, welche Merkmale der Privatschulstruktur sich auf die Höhe der Privatschulzuschüsse auswirken.

§ 128 Absatz 4, Satz 3 SchulG M-V der Kostensatz aus dem Schülerkostensatz. § 128a SchulG M-V trägt zudem den Titel „Höhe der Kostensätze“, obwohl in Absatz 1 die Schülerkostensätze bestimmt werden. Es erscheint zwar prinzipiell möglich nachzuvollziehen, wann sich die gleichen Begriffe tatsächlich auf die gleichen Konzepte beziehen – dennoch bleiben Unsicherheiten bei der Gesetzesinterpretation bestehen.

Berechnung vs. Fortschreibung

In elf Bundesländern³³ werden die Privatschulzuschüsse jährlich berechnet, in drei Bundesländern werden sie jährlich fortgeschrieben und in zwei Bundesländern wird eine Mischform aus diesen beiden Verfahrensweisen vorgenommen. Da die jährliche Zuschussberechnung der Regelfall ist, die sich jedoch je nach Bundesland im konkreten Berechnungsverfahren unterscheiden kann (vgl. Darstellungen in Anhang 2), gehen wir in diesem Abschnitt lediglich auf die Bundesländer ein, die ihre Zuschüsse fortschreiben oder eine Mischform aus Berechnung und Fortschreibung anwenden.

Hessen, Niedersachsen und Thüringen nehmen keine jährlichen Berechnungen der Privatschulzuschüsse vor, sondern schreiben diese jährlich fort. In Hessen und Niedersachsen werden die Privatschulzuschüsse auf Basis der Entwicklung der jährlichen Beamtenbesoldung fortgeschrieben. Hierbei ist in Hessen das Haushaltsjahr, welches zwei Jahre vor dem Zuwendungsjahr liegt, ausschlaggebend, während in Niedersachsen das vorhergehende Haushaltsjahr die Referenz bildet. In Thüringen werden hingegen die Privatschulzuschüsse „mit einem Vomhundertsatz fortgeschrieben, der sich zu drei Vierteln aus der durchschnittlichen und gerundeten Entwicklung der Bruttomonatsverdienste im Bereich Erziehung und Unterricht in Thüringen in den Jahren 2012 bis 2014 und zu einem Viertel aus der durchschnittlichen und gerundeten Entwicklung der Verbraucherpreise in Thüringen in den Jahren 2012 bis 2014 zusammensetzt“ (§18 Absatz 4 ThürSchfTG). Das bedeutet, die Privatschulzuschüsse in Hessen und Niedersachsen orientieren sich an aktuellen Entwicklungen im öffentlichen Bildungswesen, während in Thüringen Vergleichsjahre festgelegt wurden, die den aktuellen Entwicklungen im öffentlichen Bildungswesen nicht unbedingt gerecht werden können.

Bayern stellt den ersten Sonderfall bei der Zuschussberechnung bzw. -fortschreibung dar: Die Privatschulzuschüsse für Realschulen, Gymnasien und Waldorfschulen werden jährlich berechnet, während die Zuschüsse zu den Personalkosten für die privaten Grund- und Mittelschulen zwar jährlich berechnet, aber deren Sachkostenpauschale jährlich anhand des Verbraucherpreisindex fortge-

³³ Beziehungsweise: 10,5 siehe Ausführungen zu Bayern

schrieben werden³⁴. Ähnlich zu den bayerischen Grund- und Mittelschulen verhält sich das Zuschussverfahren für alle allgemeinbildenden Schularten in Sachsen-Anhalt, denn auch hier werden die Personalkostenzuschüsse jährlich berechnet und die Sachkostenzuschüsse fortgeschrieben. Tendenziell ähnlich und dennoch verschieden von diesen ist das Zuschussverfahren in Nordrhein-Westfalen: hier findet eine jährliche Berechnung der Personal- und Sachkostenzuschüsse sowie eine Fortschreibung der Sachkosten-Grundpauschale und der Bewirtschaftungspauschale statt.

Einen weiteren Sonderfall stellt das Bezuschussungsverfahren Mecklenburg-Vorpommerns dar. Hier findet im Fünf-Jahres-Rhythmus ein Wechsel zwischen Fortschreibungen und Berechnungen der Zuschüsse statt: Die Privatschulzuschüsse wurden zunächst berechnet, dann seit dem Schuljahr 2015/16 anhand der Tarifentwicklung (Besoldungsgruppe 13) fortgeschrieben. Im Schuljahr 2019/20 findet die nächste Neuberechnung der Zuschüsse statt.

Zusammengefasst zeigt sich, dass Niedersachsen, Thüringen und Hessen ihre Privatschulzuschüsse – auf unterschiedliche Art – fortschreiben. In Sachsen-Anhalt werden hingegen nur die Sachkostenanteile der Privatschulzuschüsse fortgeschrieben, gleiches gilt für die bayerischen Grund- und Mittelschulen. In Nordrhein-Westfalen werden die Sachkosten-Grundpauschale – nicht jedoch die Sachkostenzuschüsse – sowie die Bewirtschaftungspauschale fortgeschrieben. In Mecklenburg-Vorpommern findet alle fünf Jahre ein Wechsel zwischen Fortschreibungen und Neuberechnungen der Privatschulzuschüsse statt.

³⁴ Auf Nachfrage beim Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, warum sich die Zuschussmodelle für die einzelnen Schularten – teilweise stark – voneinander unterscheiden, hieß es, dies sei „primär historisch bedingt“ (Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 04.09.2018).

Tabelle 5: Übersicht über die Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse in den Bundesländern.

	Berechnung vs. Fortschreibung		Privatschulstruktur – Höhe des Privatschulzuschusses abhängig von ...				
	jährliche Berechnung des Zuschusses	jährliche Fortschreibung des Zuschusses	Schulart	Schulstufe	Anzahl der Schülerinnen und Schüler	Anzahl der Lehrkräfte	Anzahl des sonstigen päd. Personals
BW	Ja	Nein	ja	nein	ja	nein	nein
BY	(ja) ³	(ja) ³	ja	nein	ja	Ja	nein
	Ja	Nein					
BE	Ja	Nein	ja	nein	ja	nein	nein
BB	Ja	Nein	ja	Ja	ja	Ja	ja
HB	Ja	Nein	ja	nein	ja	nein	nein
HH	Ja	Nein	ja	Ja	ja	nein	nein
HE	nein	Ja	ja	Ja	ja	nein	nein
MV	(ja) ⁴	(ja) ⁴	ja	nein	ja	nein	nein
NI	nein	Ja	ja	Ja	ja	Ja	ja
NW	ja ⁵	(ja) ⁵	ja	Ja	ja	Ja	ja
RP	Ja	Nein	ja	Ja	ja	Ja	ja
SL	Ja	Nein	(ja) ⁶	(ja) ⁶	(ja) ⁶	(ja) ⁶	(ja) ⁶
SN	Ja	Nein	ja	Ja	ja	nein	nein
ST	(ja) ³	(ja) ³	ja	Ja	ja	nein	nein
SH	Ja	Nein	(nein) ⁷	nein	ja	nein	nein
TH	nein	Ja	ja	nein	ja	nein	nein

Quellen: siehe in Anhang 1 aufgelistete Landesnormen

Anmerkungen:

„ja“ bzw. „nein“ bedeutet, dass ein Kriterium erfüllt/zutreffend ist bzw. nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

„(ja)“ bzw. „(nein)“ bedeutet, dass ein Kriterium mehrheitlich erfüllt/zutreffend ist bzw. mehrheitlich nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

1)+2) Da sich in Bayern die Art an Privatschulzuschüssen zwischen den Schularten (mehr als in anderen Bundesländern) unterscheidet, ist eine Unterteilung gemäß dieser für die ersten beiden Spalten der Tabelle notwendig. Zeile 1 bezieht sich auf private Grund- und Mittelschulen, Zeile 2 bezieht sich auf die privaten Realschulen, Gymnasien sowie Waldorfschulen.

3) Die Kosten für den Personalaufwand werden jährlich berechnet, währenddessen die Sachkosten pauschaliert und jährlich auf Basis des Verbraucherpreisindexes fortgeschrieben werden.

4) Die Zuschüsse werden alle fünf Jahre berechnet und in den übrigen Jahren auf Basis der Tarifentwicklungen fortgeschrieben.

5) Der Haushaltsfehlbetrag (Personal- und Sachkosten) wird berechnet. Die Sachkosten-Grundpauschale wird hingegen fortgeschrieben, umfasst jedoch nur Sachkosten, die nicht bereits in die Berechnung des Haushaltsfehlbetrages eingeflossen sind.

6) Bei der Ermittlung des Privatschulzuschusses im Saarland basierend auf dem Haushaltsfehlbe-

trag (fortdauernde Ausgaben abzüglich fortdauernder Einnahmen) werden keine der genannten Merkmale der Privatschulstruktur direkt berücksichtigt. Nichtsdestotrotz beeinflussen Schulart, Schulstufe und Anzahl der Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte und des sonstigen pädagogischen Personals selbstverständlich die Höhe und Zusammensetzung der fortdauernden Ausgaben und der fortdauernden Einnahmen und werden daher indirekt auch im Saarland vollständig bei der Zuschussermittlung berücksichtigt.

7) In Schleswig-Holstein ist nur der Sachkostenzuschuss abhängig von der Schulart.

Privatschulstruktur

Neben der Frage nach der jährlichen Berechnung und Fortschreibung, ist weiterhin von Interesse, welche Merkmale der Privatschulstruktur – Schulart, Schulstufe, Anzahl der Schülerinnen und Schüler, Anzahl der Lehrkräfte und Anzahl des sonstigen pädagogischen Personals – bei der Zuschussbemessung berücksichtigt werden.

Allen Bundesländern ist gemein, dass sie bei der Berechnung der Privatschulzuschüsse die Anzahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Privatschulen berücksichtigen. Dies hängt damit zusammen, dass die Zuschüsse im Verhältnis zur Anzahl der Schülerinnen und Schüler und nicht je Privatschule gewährt werden. In manchen Bundesländern ist zudem konkretisiert, wer gemäß der Privatschulfinanzierungsgesetze überhaupt als Schülerin und Schüler gilt (vgl. Abschnitt III.3).

In nahezu allen Bundesländern wird der Privatschulzuschuss gemäß der entsprechenden Schulart berechnet. Lediglich in Schleswig-Holstein ist nur der Sachkostenzuschuss schulartspezifisch, die Personal- und Investitionskosten sind es hingegen nicht. Neben der Schulart wird die Schul- bzw. Klassenstufe in der Hälfte der Bundesländer bei der Zuschussberechnung berücksichtigt. So wird beispielsweise in Brandenburg der Schülerausgabensatz für jede einzelne Schulart und -stufe berechnet. In Niedersachsen werden die Schülerstunden in Vollzeitunterricht getrennt nach Schulart und -stufe ausgewiesen; diese dienen als Berechnungsgrundlage aller anderen Kennwerte, die letztendlich den Zuschuss zu den laufenden Betriebskosten ergeben.

Während die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den Privatschulen bei den Zuschussberechnungen immer einfließt, ist dies bei der Anzahl an Lehrkräften und sonstigem pädagogischen Personal nicht der Fall. Diese werden lediglich in fünf

respektive vier Bundesländern³⁵ berücksichtigt. Die übrigen Bundesländer, welche die Anzahl an Lehrkräften und sonstigem pädagogischen Personal nicht bei den Zuschussberechnungen berücksichtigen, legen in der Regel Richtwerte für die Relation an Lehrkräften je Schülerinnen und Schüler für die öffentlichen Schulen fest und bestimmen diese als Referenzgröße für die Bezuschussung der Privatschulen. Das bedeutet, die Klassen- oder Jahrgangsgrößen der Privatschulen dürfen die für öffentliche Schulen festgelegten Klassen- und Jahrgangsgrößen insofern unter- oder überschreiten, wie es die Toleranzgrenzen der Landesnormen vorsehen. Das sonstige pädagogische Personal bleibt überwiegend unberücksichtigt.

Fazit Kriterium 2 – Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse

Es hat sich gezeigt, dass die Privatschulzuschüsse in der Mehrheit der Bundesländer jährlich berechnet werden. Es existieren nur wenige Ausnahmen, welche einzelne Komponenten der oder die kompletten Privatschulzuschüsse jährlich fortschreiben, sowie die Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns, wo im Fünfjahresrhythmus zwischen Berechnung und Fortschreibung gewechselt wird.

Weiterhin ist die wichtigste Kennzahl der Privatschulen zur Zuschussbestimmung die Anzahl der Schülerinnen und Schüler. Dies liegt primär daran, dass die Privatschulzuschüsse nicht je Privatschule, sondern je Schülerin und Schüler gewährt werden. Gleichmaßen wird – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – in allen Bundesländern ein schulartspezifischer Zuschuss gewährt. Wie in Abschnitt II.1 dargestellt, sind auch bei öffentlichen Schulen schulartspezifische Ausgabenunterschiede je Schülerin und Schüler vorhanden. Daher ist anzunehmen, dass die schulartspezifische Privatschulbezuschussung dem Umstand Rechnung tragen soll, dass je Schulart unterschiedliche finanzielle (sowie materielle und personelle) Ausstattungen notwendig sind.

³⁵ In Bayern wird die Lehrkräfteanzahl, nicht jedoch die Anzahl an sonstigem pädagogischen Personal berücksichtigt; in Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz werden hingegen beide Kennzahlen berücksichtigt.

3. Kriterium: Kostendeckungsgrade der Privatschulzuschüsse

Das dritte Vergleichskriterium stellt gleichermaßen das interessanteste dar: die bundeslandspezifischen Kostendeckungsgrade der Privatschulzuschüsse bezogen auf die Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen. Ein Vergleich der Kostendeckungsgrade ermöglicht es erstmalig näherungsweise Aussagen darüber zu treffen, welche Bundesländer ihre Privatschulen eher großzügig und welche sie eher sparsam bezuschussen. Auch kann durch den Vergleich mit den öffentlichen Schulen die Verfassungsmäßigkeit der Privatschulzuschüsse in den Bundesländern bewertet werden. Wie in Abschnitt I dargelegt, muss sich eine private Ersatzschule aus den drei Säulen der staatlichen Zuschüsse, der Elternbeiträge und eines angemessenen Eigenanteils einigermaßen auskömmlich finanzieren können. Davon ist zumindest auszugehen, wenn die so erzielten Einnahmen pro Schülerin bzw. Schüler den Aufwendungen der öffentlichen Schulen zumindest nahekommen.

Definition Kostendeckungsgrad vs. Personalkostendeckungsgrad

Die Bundesländer unterscheiden bei ihrer Bezuschussung danach, ob sie sich am allgemeinen Kostendeckungsgrad orientieren (Personal-, Sach- und Investitionskosten) oder nur am Personalkostendeckungsgrad. Den Personalkostengrad kann man wiederum anhand der „Kosten pro Schüler“ im öffentlichen Schulsystem in den allgemeinen Kostendeckungsgrad umrechnen.

In sechs Bundesländern werden die Privatschulzuschüsse an die Personal-, Sach- und Investitionsausgaben für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen gekoppelt³⁶ (vgl. Tabelle 6). In den übrigen Bundesländern (ausgenommen das Saarland) werden die Privatschulzuschüsse an die durchschnittlichen vergleichbaren

³⁶ In Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen werden nahezu alle schulbezogenen Sachausgaben nach den Haushalts- bzw. Produktplänen für vergleichbare öffentliche Schule des Vor(vor)Jahres vor dem Finanzhilfjahr berücksichtigt. Gleiches trifft auf Schleswig-Holstein und Thüringen zu, wobei sich in diesen beiden Bundesländern die Referenzjahre (2010 respektive Durchschnitt aus 2010 bis 2012) nicht ändern. Auch in Nordrhein-Westfalen werden schulbezogene Sachausgaben berücksichtigt, jedoch nicht alle, die auch an öffentlichen Schulen anfallen.

Personalkosten an öffentlichen Schulen (der gleichen Schulart) je Schülerin und Schüler gebunden³⁷.

Wir werden nachfolgend zwischen *Kostendeckungsgraden*³⁸ und *Personalkostendeckungsgraden*³⁹ unterscheiden, um die Landesnormen adäquater vergleichen zu können⁴⁰.

(Personal-)Kostendeckungsgrade in den Landesnormen

In den ersten beiden Spalten der Tabelle 6 sind die in den Landesnormen festgelegten Kostendeckungs- sowie Personalkostendeckungsgrade abgebildet. Die Landesnormen von sechs Bundesländern entsprechen bezüglich ihrer Privatschulzuschüsse unserer Definition von Kostendeckungsgraden. Diese variieren dabei zwischen 80 % (Baden-Württemberg, kein Schulgeldverzicht, und Thüringen⁴¹) sowie 90 % (Baden-Württemberg, Schulgeldverzicht, und Saarland). In neun Bundesländern⁴² werden hingegen gemäß unserer Definition Personalkostendeckungsgrade angegeben. Die Personalkostendeckungsgrade sind mehrheitlich höher als die Kostendeckungsgrade und variieren zwischen 72,3 % (Bremen, Grundschulen) und 130 % (Realschulen und Gymnasien in Bayern). Allein für die privaten Grund- und Mit-

³⁷ Dabei werden in der Regel auch die Entgeltgruppen für die Lehrkräfte an vergleichbaren öffentlichen Schulen berücksichtigt. Die zugrunde gelegten Erfahrungsstufen je Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe gelten jedoch für alle Lehrkräfte, das heißt, sie werden nicht entsprechend der Dienstzeit der Privatschullehrkräfte erhöht, sondern pauschal festgelegt.

³⁸ Da nicht in allen Bundesländern Investitionskosten berücksichtigt werden (gleichgültig ob auf die Kostendeckungsgrade bezogen oder nicht), bezieht sich unsere Definition des Kostendeckungsgrades jedoch auf alle Bundesländer, die neben den Personalkosten noch mindestens die Sachkosten bei der Festlegung der Kostendeckungsgrade berücksichtigen.

³⁹ Hiermit weichen wir vom allgemeinen Sprachgebrauch in den Bundesländern und ihren entsprechenden Landesnormen und -organen ab. In der Regel wird – definitorisch unscharf – von Kostendeckungsgraden gesprochen oder ein Anteil bzw. eine Prozentzahl angegeben, die nicht namentlich als Kostendeckungsgrad definiert wird, aber damit gleichzusetzen ist.

⁴⁰ In allen Bundesländern (außer: bayerische Grund- und Mittelschulen betreffend) werden in den Landesnormen Anteilswerte festgelegt, die unseren Definitionen des Kostendeckungsgrades bzw. des Personalkostendeckungsgrades entsprechen.

⁴¹ In Thüringen werden an dieser Stelle allerdings auch noch die privaten Förderschulen einbezogen, die im Allgemeinen in allen Bundesländern eine Kostendeckung von 100 Prozent erhalten. Durch den Einbezug der Förderschulen bei den im ThürSchfTG angegebenen 80 % ist die Kostendeckung für die anderen allgemeinbildenden privaten Schulen in Thüringen deutlich geringer als 80 % (vgl. Tab. 6).

⁴² Bzw.: 8,5, da dies nicht auf die bayerischen Grund- und Mittelschulen zutrifft.

telschulen in Bayern sowie alle allgemeinbildenden Privatschularten in Niedersachsen konnten wir in den Landesnormen keine Werte identifizieren, die unseren Definitionen von (Personal-)Kostendeckungsgraden entsprachen. Unter der Tabelle haben wir so transparent wie möglich festgehalten, auf welchen Informationen wir uns bei unseren Berechnungen stützen. Dadurch, dass die Landesnormen oftmals nicht allgemeinverständlich sind, ist es nicht auszuschließen, dass wir in Teilen zu anderen Ergebnissen kommen als einzelne Bildungsministerien.

Tabelle 6: Kostendeckungsgrade der Privatschulbezuschussung in den deutschen Bundesländern.

	Kostendeckungsgrad in Prozent (entsprechend Landesnormen)	Personalkostendeckungsgrad in Prozent (entsprechend Landesnormen)	Kostendeckungsgrad (eigene Berechnung) ¹	Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen in Euro (2016) ²	Zuschuss an Privatschulen je Schülerin und Schüler gemäß Kostendeckungsgrad in Euro
BW	80,00	/	80,00	7.600,00	6.080,00
	bei Schulgeldverzicht: 90,00	/	90,00	7.600,00	6.840,00
BY	/	GS: ?	/	7.200,00	/
	/	MS: ?	/	10.200,00	/
	/	RS: 130,00	89,20	8.300,00	7.403,54
	/	GYM: 130,00	89,00	10.200,00	9.077,65
BE	/	93,00	68,82	10.000,00	6.882,00
BB	/	94,00	90,51	7.400,00	6.697,50
HB	/	GS: 72,30	50,05	6.500,00	3.253,50
	/	OS: 76,00	52,62	8.800,00	4.630,15
	/	GYM: 90,00	62,31	6.600,00	4.112,31
HH	85,00	/	85,00	10.100,00	8.585,00
HE	85,00	/	85,00	7.500,00	6.375,00
MV	/	85,00	63,47	7.500,00	4.760,00
NI	/	/	GS: 54,19	6.400,00	3.468,24
	/	/	HS: ?	/	5.342,47
	/	/	RS: 62,30	6.400,00	3.987,05
	/	/	GYM (Sek. I): 59,50	7.800,00	4.640,33

	/	/	GYM (Sek. II): 76,42	7.800,00	5.961,10
NW	≥ 85,00	/	≥ 85,00	6.800,00	≥ 5.780,00
RP	/	100,00	86,76	7.100,00	6.160,00
SL	≤ 90,00	/	≤ 90,00	7.500,00	≤ 6.750,00
SN	/	90,00	GS: 99,56	5.800,00	5.774,47
	/	90,00	OS: 94,27	7.800,00	7.352,94
	/	90,00	GYM: 96,79	8.000,00	7.743,03
ST	/	95,00	GS: 85,67	6.100,00	5.225,89
	/	95,00	Sek: 84,41	8.800,00	7.427,91
	/	95,00	GYM: 87,01	7.700,00	6.699,87
SH	/	82,00	78,43	6.900,00	5.412,00
TH	(80,00) (siehe Anmerkungen)	/	GS (ganztags): 75,31	6.800,00	5.121,27
	(80,00)	/	GS (nicht ganztags): 56,58	6.800,00	3.847,42
	(80,00)	/	Sek: 51,78	10.000,00	5.177,59
	(80,00)	/	GYM (Sek. I): 45,35	9.200,00	4.172,26
	(80,00)	/	GYM (Sek. II): 60,51	9.200,00	5.566,62

Quellen der (Personal-)Kostendeckungsgrade und Privatschulzuschüsse: alle in Anhang 1 genannten Landesnormen, spezifische Paragraphen und Absätze werden in den einzelnen Bundeslandanmerkungen genannt

Quellen der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen: Statistisches Bundesamt (2017, 2019), vgl. Tabelle 1

Abkürzungen: GS: Grundschule, MS: Mittelschule, OS: Oberschule, Sek: Sekundarschule, GYM: Gymnasium, Sek. I: Sekundarstufe I, Sek. II: Sekundarstufe II

BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, BE: Berlin, BB: Brandenburg, HB: Bremen, HH: Hamburg, HE: Hessen, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, SH: Schleswig-Holstein, TH: Thüringen

Anmerkungen:

1	Die Spalte Kostendeckungsgrad (eigene Berechnung) ergibt sich aus folgenden drei Möglichkeiten und stellt mehrheitlich einen Näherungswert dar:
	<p>a) In Bundesländern, die die Kostendeckungsgrade angegeben haben, wurden diese als solche übernommen. Lediglich Thüringen bildet hier eine Ausnahme, da das ThürSchfTG zwar einen Kostendeckungsgrad von 80 % angibt (vgl. Anlage 1 zu § 18 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 12 ThürSchfTG). Dieser bezieht sich jedoch auf den Durchschnitt aller allgemeinbildenden Ersatzschulen (inkl. Förderschulen), weswegen wir für Thüringen je Schulart nochmals einen Kostendeckungsgrad (vgl. Anmerkung 1c sowie TH 2) berechnet haben.</p> <p>b) In Bundesländern, die Personalkostendeckungsgrade angegeben haben, haben wir diese mit dem Anteil gewichtet, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 hatten, um den Kostendeckungsgrad zu bestimmen. Die entsprechenden Begründungen, welche Werte wir als Personalkostendeckungsgrade interpretiert haben, sowie die Referenzwerte der Personalkosten an öffentlichen Schulen (vgl. Tabelle 1) sind in den Anmerkungen zu den einzelnen Bundesländern vermerkt. Dabei ist in je-</p>

	<p>dem Falle zu beachten, dass die Ausgangswerte für die Personalausgaben (Statistisches Bundesamt 2019, S. 9) sich auf allgemeinbildende und berufsbildende Schulen beziehen. Daher sind die hier zugrunde gelegten Personalkostenanteile lediglich als Näherungswerte zu betrachten, die nicht den Personalausgabenanteilen an allgemeinbildenden Schulen je Bundesland entsprechen, sondern den Personalausgabenanteilen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen je Bundesland.</p> <p>c) Die folgenden Schritte wurden für alle Bundesländer durchgeführt: Zunächst haben wir basierend auf dem (Personal-)Kostendeckungsgrad mithilfe der Ausgaben für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen im Jahr 2016 (vgl. auch Tabelle 1) die Privatschulzuschüsse berechnet, insofern diese nicht gegeben waren (vgl. folgende Anmerkungen zu den einzelnen Bundesländern). Danach haben wir die Privatschulzuschüsse ins Verhältnis zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler 2016 gesetzt, um den Kostendeckungsgrad zu ermitteln (Spalte „Kostendeckungsgrad (eigene Berechnung)“).</p>
2	<p>Insofern \leq oder \geq angegeben sind, sind die jeweiligen Bundeslandanmerkungen zu beachten, die angeben, warum diese Werte Näherungswerte darstellen und in welche Richtung die realen Kostendeckungsgrade und Privatschulzuschüsse wahrscheinlich abweichen könnten.</p>
BW	<p>1) Der Kostendeckungsgrad von 80 % wird in § 18 Abs. 2 mit Bezug auf § 18a PSchG B-W spezifiziert.</p> <p>2) Bei Schulgeldverzicht erhöht sich der Privatschulzuschuss von 80 % auf 90 % (vgl. § 17 Abs. 2 PSchG B-W). Wir beziehen uns hier auf diese allgemeine Regelung, auch wenn es weitere Spezifizierungen gibt.</p>
BY	<p>1) Die privaten Grund- und Mittelschulen sowie privaten Realschulen, Waldorfschulen und Gymnasien erhalten nach unterschiedlichen Modellen Zuschüsse (vgl. Art. 31-32 und 38-40 BaySchFG).</p> <p>2) Der Privatschulzuschuss für die privaten Grund- und Mittelschulen berechnet sich aus den förderfähigen Lehrerwochenstunden multipliziert mit den pauschalen Kosten einer Lehrpersonalstunde zuzüglich einer Sachkostenpauschale (und ggf. Sachkostenzuschlag bei Schulen mit 14-99 Schülerinnen und Schülern; vgl. Art. 31-32 BaySchFG). Da sich die Lehrerwochenstunden nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler je privater Grund- und Mittelschule richten (gestaffelt in 50-er Schritten), war eine Berechnung der Zuschüsse und des Kostendeckungsgrades nicht möglich.</p> <p>3) Der Betriebszuschuss für die privaten Realschulen und Gymnasien wird in Art. 38 mit Bezug auf Art. 16 Abs. 1 sowie Art. 17 und der Versorgungszuschuss in Art. 40 BaySchFG spezifiziert. Zum Betriebszuschuss von 112 % für förderfähige Lehrerwochenstunden sowie die pauschalen Kosten einer Lehrpersonalstunde werden zusätzlich 25 % des Lehrpersonalaufwandes zu 72 % bezuschusst (= 18 %). Da sich beide Zuschüsse auf die Lehrkräfte beziehen, haben wir die sich ergebenden 130 % als Personalkostendeckungsgrad interpretiert.</p> <p>4) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht für jede Schulart 67,78 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen). Eine Berechnung der Personalkostenanteile für jede Schulart war nicht möglich, weswegen die dargestellten Privatschulzuschüsse je Schulart Näherungswerte darstellen.</p> <p>5) Die von uns berechneten Beträge der Privatschulzuschüsse sowie Kostendeckungsgrade in Bayern beinhalten den Schulgeldausgleich, der je Schülerin und Schüler an die Familien gezahlt wird (102,50 Euro für alle Schularten außer Waldorfschulen; vgl. Art. 47 BaySchFG). Wir haben den Schulgeldausgleich bei der Ermittlung des Kostendeckungsgrades berücksichtigt, da hierin über den Umweg der Schulgelder eine weitere staatliche Unterstützung der Privatschulen in Bayern zu sehen ist. Dies bestätigte auch (indirekt) das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus am 04.09.2018 bezogen auf Realschulen und Gymnasien: „Zusätzlich erfolgt bei diesen Schularten noch eine Förderung durch den Schulgeldersatz gemäß Art. 47 BaySchFG.“ In unseren Berechnungen ha-</p>

	ben wir folglich den Ausgangsbetrag der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 1) um den Schulgeldausgleichsbetrag von 102,50 Euro erhöht.
BE	1) Der Personalkostendeckungsgrad von 93 % wird in § 101 Abs. 2 SchulG BE spezifiziert. 2) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 74,00 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen).
BB	1) Der Personalkostendeckungsgrad von 94 % wird in § 124a Abs. 6 BbgSchG spezifiziert. Wir haben diesen sogenannten Zuschussfaktor als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich die Berechnungsformel des Betriebskostenzuschusses (vgl. § 124a Abs. 2 BbgSchG) allein auf die Personalkosten bezieht. 2) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 77,03 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen). 3) Den Zuschuss, der sich gemäß des Personalkostendeckungsgrades von 94 % ergibt (5.358,00 €), haben wir mit dem Sachkostenzuschlagfaktor von 1,25 multipliziert (vgl. § 124a Abs. 5 BbgSchG).
HB	1) Die Personalkostendeckungsgrade von 72,3 % für private Grundschulen, 76 % für private Ober- und Waldorfschulen sowie 93 % für private Gymnasien wird in § 20 Abs. 2 PSchG HB spezifiziert. Wir haben diese Prozente als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich § 20 Abs. 2 PSchG HB ausschließlich auf die Personalkosten an öffentlichen Schulen als Referenzwerte bezieht. 2) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 69,23 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen). Eine Berechnung der Personalkostenanteile für jede Schulart war nicht möglich, weswegen die dargestellten Privatschulzuschüsse je Schulart Näherungswerte darstellen.
HH	Der Kostendeckungsgrad von 85 % wird in § 16 Abs. 1 mit Bezug auf § 15 Abs. 2 und 3 HmbSfTG spezifiziert. Wir haben diese 85 % als Kostendeckungsgrad interpretiert, da in § 15 Abs. 2 und 3 HmbSfTG keine (ersichtliche) Einschränkung auf die Personalkosten erkennbar ist.
HE	Der Kostendeckungsgrad von 85 % wird in § 2 Abs. 5 mit Bezug auf § 2 Abs. 1 S. 3 ESchFG HE spezifiziert. Wir haben diese 85 % als Kostendeckungsgrad interpretiert, da § 2 Abs. 1 S. 3 ESchFG HE keine (ersichtliche) Einschränkung auf die Personalkosten erkennbar ist.
MV	1) Der Personalkostendeckungsgrad wird in § 128 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 SchulG M-V spezifiziert. Wir haben diesen sogenannten Finanzhilfesatz als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich der sogenannte Schülerkostensatz lediglich auf die tatsächlichen Personalausgaben je Schülerin und Schüler an einer öffentlichen Schule bezieht (vgl. § 128 Abs. 4 S. 1 SchulG M-V). 2) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 74,67 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen).
NI	1) Auf Grundlage der §§ 149-151 NSchG war es uns nicht möglich, die (Personal-) Kostendeckungsgrade oder Privatschulzuschüsse zu berechnen. Daher haben wir unsere Berechnungen auf die vom niedersächsischen Kultusministerium veröffentlichten Finanzhilfepronosen für allgemeinbildende Privatschulen gestützt. In Rücksprache mit dem niedersächsischen Landesrechnungshof entsprechen die Finanzhilfepronosen in etwa den real gewährten Privatschulzuschüssen, wodurch sich dieses Hilfsmittel als geeignet für unsere Berechnungen erwiesen hat. Daher könnten die von uns berechneten Kostendeckungsgrade gegebenenfalls von den realen nach unten abweichen, stellen jedoch die Kostendeckungsgrade dar, die sich ergeben würde, wenn die niedersächsischen Privatschulen genauso viele Unterrichtsstunden je Lehrkraft hätten wie die öffentlichen Schulen. 2) Die Finanzhilfepronosen für allgemeinbildende Privatschulen werden in Form von

	<p>Exceltabellen veröffentlicht. In diese kann man je Schulart Schülerzahlen und Unterrichtsstunden je Lehrkraft eintragen und sich so die staatlichen Privatschulzuschüsse berechnen lassen. Diese Finanzhilfeprognozen sollen (potentiellen) Privatschulträgern Auskunft darüber geben, in welcher Höhe sie in etwa staatliche Zuschüsse erwarten können. Die Finanzhilfeprognozen sind abrufbar unter: https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/unsere_schulen/schulen_freier_traegerschaft/allgemein_bildende_schulen_freier_traegerschaft/allgemein-bildende-schulen-in-freier-traegerschaft-6250.html</p> <p>3) Wir haben die Finanzhilfeprognozen für die Schuljahre 2015/16 sowie 2016/17 genutzt, um sie auf das Jahr 2016 umzurechnen (vgl. Anmerkung 4). Dabei haben wir als Schülerzahl je Schulform (GS, HS, RS, GYM Sek. I, GYM Sek. II) „1“ angegeben, um die Finanzhilfe je Privatschülerin bzw. -schüler je Schulform zu erhalten. Zudem haben wir in der Zeile „Unterrichtsstunden Lehrkräfte“ den Wert eingetragen, der dem Richtwert an öffentlichen Schulen entspricht und im oberen Tabellenteil der Finanzhilfeprognoze angegeben wird. Als Privatschulzuschuss haben wir den Wert in unsere Tabelle und als Ausgangswert für die Kostendeckungsgradberechnung übernommen, der in der Finanzhilfeprognoze als „Maximale Finanzhilfe“ ausgegeben wird. In diesem wird jeweils der „Grundbetrag“ um einen „Erhöhungsbetrag“ ergänzt.</p> <p>4) Die Ergebnisse für das Schuljahr 2015/16 haben wir mit 7 multipliziert, die für das Schuljahr 2016/17 mit 5 und anschließend aus beiden Werten eine Summe gebildet und diese durch 12 geteilt (Umrechnung der beiden Schuljahre auf das Haushaltsjahr 2016).</p> <p>5) Die entstandenen Näherungswerte der Privatschulzuschüsse haben wir anschließend ins Verhältnis zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen im Jahr 2016 gesetzt (vgl. Tabelle 1), um den Kostendeckungsgrad zu ermitteln.</p>
NW	<p>1) Der Privatschulzuschuss in Nordrhein-Westfalen wird als Haushaltsfehlbetrag (fortdauernde Ausgaben abzüglich der fortdauernden Einnahmen) zuzüglich von Kostenpauschalen gewährt (§106 Abs. 1 SchulG NW). Gleichzeitig werden regulär 15 % Eigenleistungen der Privatschulträger erwartet, welche sich jedoch unter Umständen reduzieren können (vgl. §105 Abs. 5-11 SchulG NW). Daher haben wir einen Kostendeckungsgrad von mindestens 85 % angenommen – dies entspricht keinen Einnahmen der Privatschulen bei einer Trägereigenleistung von 15 % – real könnte der Kostendeckungsgrad jedoch höher liegen, insofern sich die Trägereigenleistungen reduzieren.</p> <p>2) Der dargestellte Zuschuss stellt einen Näherungswert dar, da wir die zum Haushaltsfehlbetrag hinzukommenden Kostenpauschalen nicht berücksichtigen konnten. Dies betrifft die Sachkostengrundpauschale (vgl. §108 SchulG NW, §5 FESchVO) – welche schulartspezifisch entsprechend der Klassengröße und nicht je Schülerin und Schüler gewährt wird – sowie die Zuschüsse gemäß dem Ersatzschulinfrastrukturförderungsgesetz.</p>
RP	<p>1) In Rheinland-Pfalz werden je von der Schulbehörde genehmigter Lehrkraft die Personalkosten (vgl. §29 Abs. 1 PrivSchG RP) als Zuschuss in Höhe der „Lehrerwochenstunden gewährt, [die] zur Deckung des Unterrichtssolls einer vergleichbaren öffentlichen Schule erforderlich sind.“ (§28 Abs. 4 PrivSchG RP). Dies haben wir als 100 % Personalkostendeckungsgrad interpretiert.</p> <p>2) Die von uns berechneten Werte zum Privatschulzuschuss und Kostendeckungsgrad berücksichtigen zusätzlich den Beitrag zu den Sachkosten in Höhe von 10 % der Personalkosten (§31 PrivSchG RP).</p> <p>3) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 78,87 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen).</p>
SL	<p>Im Saarland werden regulär 10 % Eigenleistungen der Privatschulträger erwartet, der Zuschuss wird ansonsten als Haushaltsfehlbetrag (fortdauernde Ausgaben abzüglich fort-dauernder Einnahmen) bis zur maximalen Höhe der vergleichbaren Ausgaben an öffentlichen Schulen gewährt (vgl. §29 PrivSchG SL). Dadurch ergibt sich ein maximaler Kostendeckungsgrad von 90 %.</p>

SN	<p>1) Der Personalkostendeckungsgrad von 90 % wird in § 14 Abs. 3 SächsFrTrSchulG spezifiziert. Wir haben diesen Faktor von 0,9 als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich die Berechnungsformel direkt auf die Berechnung der Personalausgaben bezieht.</p> <p>2) Gemäß § 14 Abs. 3 SächsFrTrSchulG haben wir bei privaten Grundschulen die Zuschüsse zu den Personalausgaben mit dem Faktor 1,1349, bei privaten Oberschulen mit dem Faktor 1,1273 sowie bei privaten Gymnasien mit dem Faktor 1,1754 multipliziert.</p> <p>3) Zum Personalkostenzuschuss haben wir die Sachausgabenanteile für das Jahr 2016 addiert (vgl. § 14 Abs. 5 SächsFrTrSchulG). Dazu haben wir die Sachausgabenanteile des Schuljahres 2015/16 mit 7 multipliziert und die des Schuljahres 2016/17 mit 5; anschließend haben wir die Summe durch 12 geteilt (Umrechnung der beiden Schuljahre auf das Jahr 2016). Dadurch ergeben sich für private Grundschulen 1.351,08 Euro, für private Oberschulen 1.444,08 Euro sowie für private Gymnasien 1.424,08 Euro, die wir jeweils zum sich aus 1)+2) ergebenden Privatschulzuschuss addiert haben.</p> <p>4) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 74,67 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen). Eine Berechnung der Personalkostenanteile für jede Schulart war nicht möglich, weswegen die dargestellten Privatschulzuschüsse je Schulart Näherungswerte darstellen.</p>
ST	<p>1) Der Faktor von 95 % wird in § 18a Abs. 3 SchulG LSA spezifiziert. Wir haben diesen Faktor von 0,95 als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich die Berechnungsformel direkt auf die Berechnung der Personalausgaben bezieht.</p> <p>2) Gemäß § 18a Abs. 3 SchulG LSA haben wir die Zuschüsse zu den Personalausgaben bei privaten Grundschulen mit dem Faktor 1,086, bei privaten Sekundarschulen mit dem Faktor 1,070 sowie bei privaten Gymnasien mit dem Faktor 1,103 (Ermäßigungen und Zulagen für Funktionsstellen) und bei allen Schularten mit dem Faktor 1,025 (Pauschale für Vertretungsreserven) multipliziert.</p> <p>3) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 81,01 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen). Eine Berechnung der Personalkostenanteile für jede Schulart war nicht möglich, weswegen die dargestellten Privatschulzuschüsse je Schulart Näherungswerte darstellen.</p>
SH	<p>1) Der Personalkostendeckungsgrad von 82 % wird in § 122 Abs. 1 SchulG SH spezifiziert. Wir haben diesen als Personalkostendeckungsgrad interpretiert, da sich der sogenannte Schülerkostensatz auf die tatsächlichen Personalausgaben je Schülerin und Schüler an einer öffentlichen Schule sowie auf die Sachkosten bezieht (vgl. § 121 Abs. 2). Die Sachkosten gehen jedoch gesondert in die Berechnungen ein (vgl. Anmerkungen 3 und 4).</p> <p>2) Der Referenzwert für den Anteil, den die Personalkosten an den Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen hatten, entspricht 76,81 % (vgl. Tabelle 1, eigene Berechnungen).</p> <p>3) Da uns die fortgeschriebenen Sachkostenzuschüsse (vgl. § 121 Abs. 4 SchulG SH) nicht bekannt sind, haben wir alternativ die durchschnittlichen Sachkosten im Jahr 2016 an öffentlichen Schulen in Höhe von 800 € in die Berechnung des Zuschusses inkludiert (vgl. Statistisches Bundesamt 2019).</p> <p>4) Der berechnete Zuschuss und Kostendeckungsgrad berücksichtigt additiv die Investitionskostenpauschale (325 €), die Schulverwaltungskostenpauschale (30 €), die Schülerbeförderungspauschale (100 €) sowie die Schulsozialarbeitspauschale (45 €) (vgl. § 121 Abs. 5 SchulG SH). Auch diese Pauschalen werden fortgeschrieben, die aktuellen Beträge sind uns jedoch nicht bekannt. Daher stellen sowohl der Zuschuss als auch der Kostendeckungsgrad einen Näherungswert dar, der die realen Zuschüsse und Kostendeckungsgrade potentiell unterschätzt.</p>

TH	<p>1) Die Privatschulzuschüsse in Thüringen werden seit 2017 jährlich anhand der Entwicklung der Lehrkräftevergütung und des Verbraucherpreisindexes der Jahre 2012–2014 fortgeschrieben (im Verhältnis 3:1). Das ThürSchfTG ist jedoch erst 2016 in Kraft getreten, weswegen wir beim vorliegenden Vergleich mit den Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen im Jahr 2016 keine Fortschreibung der in Anlage 1 zu § 18 Abs. 2 S. 1 und Abs. 12 ThürSchfTG genannten Werte (Höhe der Schülerkostenbeträge) vornehmen mussten. Aus diesen in Anlage 1 ThürSchfTG genannten Werten haben wir den Kostendeckungsgrad im Vergleich zu den Ausgaben für die öffentlichen Schulen berechnet (siehe Anmerkungen 3 und 4 bzgl. Einschränkungen).</p> <p>2) In Anlage 1 des ThürSchfTG wird als Anmerkung ** angegeben, dass der Kostendeckungsgrad – „Vomhundertsätze (im Verhältnis zu den Vergleichskosten für Schüler an staatlichen Schulen) – für allgemeinbildende Privatschulen 80 % betragen würden. Dabei werden jedoch die privaten Förderschulen berücksichtigt, welche weitaus höhere Schülerkostensätze je Schülerin und Schüler (variierend zwischen 10.062,53 Euro und 24.161,29 Euro) erhalten als die von uns betrachteten allgemeinbildenden Privatschulen (variierende Schülerkostensätze zwischen 3.847,42 Euro und 5.566,62 Euro). Daher weichen die von uns berechneten Kostendeckungsgrade von denen in Anmerkung ** zu Anlage 1 des ThürSchfTG genannten 80 % zum Teil stark nach unten ab (variierend zwischen 45,35 % und 75,31 %). Wir haben, wie in Anmerkung 1 benannt, bei der Berechnung der Kostendeckungsgrade nicht auf diese 80 % zurückgegriffen, sondern auf die absoluten Werte der Schülerkostenbeträge.</p> <p>3) Für die öffentlichen Schulen liegen für das Jahr 2016 die Ausgaben je Schülerin und Schüler an Grundschulen vor, eine Differenzierung nach Ganztags- und nicht-Ganztags-Schulen wird nicht vorgenommen. Da sich die Privatschulzuschüsse jedoch nach diesem Kriterium unterscheiden, haben wir eine entsprechende Teilung vorgenommen. Daher sind die angegebenen Kostendeckungsgrade nur als Näherungswerte zu verstehen.</p> <p>4) Für die öffentlichen Schulen liegen für das Jahr 2016 die Ausgaben je Schülerin und Schüler an Gymnasien vor, eine Differenzierung nach den Sekundarstufen I und II wird nicht vorgenommen. Da sich die Privatschulzuschüsse jedoch nach den Sekundarstufen I und II unterscheiden, haben wir eine dementsprechende Teilung vorgenommen. Daher sind die angegebenen Kostendeckungsgrade nur als Näherungswerte zu verstehen.</p> <p>5) Das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung hat im Auftrag der Spitzenverbände der freien bzw. privaten Schulträger ein Gutachten zu den Schülerkosten in Thüringen in Auftrag gegeben. Dabei weichen die dort ermittelten Kostendeckungsgrade für das Jahr 2016 von den unsrigen ab (Varianz zwischen 50,7 % und 64,1 %; vgl. ISW 2019, S. 126). Dies lässt sich überwiegend durch ein anderes Vorgehen begründen, dessen Berechnungen auf anderen (und unter Umständen: präziseren) Daten beruht als die unseren (vgl. ISW 2019a, S. 30–98, 112–117). Dennoch zeigt sich in diesem Gutachten auch, dass die im ThürSchfTG angeführten 80 % Kostendeckungsgrad nicht erreicht werden: „Die im vorliegenden Gutachten ermittelten Deckungsgrade erreichten bei nahezu allen im ThürSchfTG aufgeführten Schulformen und Bildungsgängen weniger als zwei Drittel der ermittelten Gesamtkosten. [...] Damit werden die von der Landesregierung laut § 18 Abs. 2 ThürSchfTG (Anlage 1) vorgesehenen Deckungsgrade der Schülerkostenjahresbeträge in Höhe von 80% bei den allgemeinbildenden Schulen [...] durchgehend nicht erreicht bzw. sogar deutlich unterschritten“ (ISW 2019, S. 4).</p>
----	--

Damit die in den Landesnormen festgehaltenen (Personal-)Kostendeckungsgrade miteinander verglichen werden können, haben wir zunächst alle Personalkostendeckungsgrade (und zum Teil auch Privatschulzuschüsse) in Kostendeckungsgrade umgerechnet sowie geprüft, ob die in den Landesnormen angegebenen Kostende-

ckungsgrade unseren Berechnungen entsprechen (zum Verfahren: vgl. Anmerkung 1 Tabelle 6).

Die ersten beiden Spalten der Tabelle 6 entsprechen den aus den einzelnen Landesnormen entnommen Referenzwerten (die in den Landesnormen genannte Kosten- bzw. Personalkostendeckungsgrade). Spalte drei der Tabelle 6 gibt für alle Bundesländer – und insofern nicht anders möglich: je Schulart⁴³ – die von uns berechneten Kostendeckungsgrade an. Die vierte Spalte nennt den Referenzwert der Ausgaben je Schülerinnen und Schüler. Wir beziehen uns dabei auf das Jahr 2016, da dies die aktuellsten veröffentlichten Referenzwerte der öffentlichen Schulen sind (Statistisches Bundesamt 2019). In Spalte fünf werden dann die staatlichen Zuschüsse je Schülerin und Schüler an einer Privatschule im Jahr 2016 angegeben, die wir basierend auf unseren berechneten Kostendeckungsgraden (Spalte drei) ermittelt haben. Die entsprechenden Privatschulzuschüsse im Jahr 2016 werden in Spalte 5 angegeben. Nachfolgend beziehen wir uns auf unsere eigenen Berechnungen (Spalte 3), wenn wir von *Kostendeckungsgraden* sprechen. Dabei zeigen sich sowohl große Bundesländerunterschiede bezüglich der gewährten Kostendeckungsgrade als auch der näherungsweise nominellen Privatschulzuschüsse im Jahr 2016.

In Abbildung 1 haben wir analog zu Tabelle 6 festgehalten wie hoch die Bezuschussung der privaten Schulen in Relation zu den Kosten eines öffentlichen Schülers ist. Die Zuschüsse variieren zwischen 45,4 % in Thüringen (Gymnasium, Sekundarstufe I) und 99,6 % in Sachsen (Grundschulen). Insgesamt erreicht der Kostendeckungsgrad in zehn Bundesländern einen Wert von 80 % und mehr in Relation zu Schülern im öffentlichen Schulsystem. In zwei Bundesländern erhalten die privaten Ersatzschulen sogar 90% und mehr des Kostendeckungsgrades (ohne Baden-Württemberg bei Verzicht auf Schulgeld und ohne das Saarland bei 10 % Trägereigenleistung). . Auf der anderen Seite werden die privaten Schulen in den anderen sechs Bundesländern (teilweise schulformspezifisch) mit weniger als 80 % des Kostendeckungsgrads bezuschusst.

⁴³ Dies betrifft Bremen, wo je Schulart unterschiedliche Personalkostendeckungsgrade festgelegt sind, sowie Thüringen und Niedersachsen, für die wir keine (Personal-)Kostendeckungsgrade, jedoch die nominellen Privatschulzuschüsse für das Jahr 2016 vorliegen haben.

In keinem Bundesland wird ein Wert von 100 % erreicht, auch wenn die privaten Grundschulen in Sachsen mit 99,6 % Kostendeckungsgrad nur äußerst knapp darunter liegen. Eine Kostendeckung von 100 % sollte nach der geltenden Rechtsprechung auch nicht der Fall sein. Nach der Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht ist von den Privatschulen ein Trägereigenleistungsanteil zu erwarten (vgl. Rux und Niehues 2013: Rn. 1417 ff.). Diese Trägereigenleistung wurde in Nordrhein-Westfalen explizit mit 15 %⁴⁴ und im Saarland mit 10 % veranschlagt. Es lässt sich sicherlich trefflich darüber streiten, in welcher Höhe die Eigenleistung veranschlagt werden soll und wo die verfassungsrechtliche Grenze genau liegt. Wir haben in Abbildung 1 deshalb einen konservativen Wert von 10 % Trägereigenleistung veranschlagt und den Kostendeckungsgrad aufgeschlagen. Dadurch ergibt sich folgerichtig in zehn Bundesländern bereits ein Kostendeckungsgrad von 90 % und mehr, in vier sogar von 100 % und mehr. Auch in Nordrhein-Westfalen müsste man an dieser Stelle richtigerweise von 100 % Kostendeckung ausgehen, weil die rechtlich festgeschriebene Trägereigenleistung eigentlich bei 15 % statt den veranschlagten 10 % liegt. In Schleswig-Holstein und einzelnen Schultypen in Niedersachsen und Thüringen würde sich der Kostendeckungsgrad durch die Trägereigenleistung auf über 80 % erhöhen. Trotz 10 % Trägereigenleistung bleibt die Kostendeckung in Niedersachsen, Thüringen (hier nicht alle Schulformen), Berlin, Bremen, und Mecklenburg-Vorpommern bei unter 80 %.

Privatschulen können ihren Finanzierungsbedarf darüber hinaus durch Elternbeiträge in Form von Schulgeldern decken. Diese haben aber so bemessen zu sein, dass sich jeder unabhängig von der Einkommenssituation dieses Schulgeld leisten kann; daher müssen die Elternbeiträge einkommensgestaffelt erhoben werden (Wrase und Helbig 2016: 1597; vgl. auch Brosius-Gersdorf 2017: 70 ff.; Brosius-Gersdorf 2018: 766, die auch eine einkommensbezogene Ermäßigung auf Antrag für zulässig hält). Es ist umstritten wie hoch unter dieser Prämisse das durchschnittliche Schulgeld aller Schülerinnen und Schüler sein darf, um eine Sondierung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht zu fördern (Art. 7 Abs. 4 GG) (kritisch etwa Hardorp 2017; Brosius-Gersdorf 2017; Cremer 2019.) In

⁴⁴ Dabei kann sich die Trägereigenleistung in Nordrhein-Westfalen jedoch auf bis zu 2 % reduzieren (vgl. Abschnitt III.4).

Baden-Württemberg wurde auf Grundlage eines ökonomischen Gutachtens (Kleimann 2016) ein durchschnittliches Schulgeld von 160 Euro pro Monat bestimmt. Auch dieser Wert dürfte den örtlichen Gegebenheiten nur unzureichend entsprechen, weil Transferleistungsbezieher nach dem SGB-II nicht miteinbezogen wurden. Der Wert von 160 Euro dürfte für Baden-Württemberg etwas zu hoch angesetzt sein und sollte ggf. eher bei 150 Euro liegen. 150 Euro sollten dabei auch eine ungefähre Richtgröße für Bayern, Hessen und Hamburg sein, wo die Haushaltsnettoeinkommen mit denen in Baden-Württemberg vergleichbar sind (RWI-Gutachten S. 47). Im Verhältnis zu Baden-Württemberg, sind die Haushaltsnettoeinkommen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein ca. 12 % niedriger, die Haushaltsnettoeinkommen in Bremen, Berlin und dem Saarland bis zu 21% niedriger und die in den ostdeutschen Bundesländern bis zu 28% niedriger.⁴⁵ Werden von dem Schulgeld in Baden-Württemberg 28% abgezogen, erhält man einen Wert von 108 Euro, der analog zu den für Baden-Württemberg veranschlagten Zahlen auch in den ostdeutschen Bundesländern als durchschnittliches Schulgeld (abgestuft nach Einkommen) bezahlt werden könnte.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der höchstzulässige durchschnittliche Schulgeldsatz auch normative Elemente enthält und anhand von Einkommensanalysen nicht punktgenau bei 110, 130, 150 Euro oder darüber bestimmt werden kann. Es gibt vielmehr einen Spielraum, innerhalb dessen eine Konkretisierung durch Gesetze oder Verordnungen erfolgen muss (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 15.11.2013 – Vf. 25-II-12, SächsVBl. 2014, 83, 93; VerfGHBW, Urteil vom 6.7.2015 – 1 VB 130/13, juris, Rn.169; ausf. Wrase und Helbig 2016: 1593 f.). Maßgeblich für die normative Entscheidung muss dabei eine realitätsgerechte Bewertung auf der Grundlage des durchschnittlichen Haushaltseinkommens sein (SächsVerfGH, ebd.). Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass in keinem Bundesland, in dem es eine Grenze für das höchstzulässige durchschnittliche Schulgeld zumindest in der Verwaltungspraxis gibt, ein Wert unter 160 Euro angesetzt wird (vgl. Helbig und Wrase 2017).

⁴⁵ Man könnte natürlich auch andere Einkommenskenngößen heranziehen. Für unsere Zwecke reicht das Haushaltsnettoeinkommen allerdings aus.

Inwieweit ein durchschnittliches Schulgeld oder ein maximales Schulgeld (wie in Hamburg) geeignet ist, um dem Sonderungsverbot Geltung zu verleihen, ist umstritten (siehe Helbig und Wrase; Hardorp (2017); Brosius-Gersdorf 2017; Cremer 2019). Ein durchschnittlich festgelegtes Schulgeld kann jedoch eine Orientierung dafür sein, wie Elternbeiträge ungefähr gestaltet sein sollten, damit alle sozialen Gruppen bei gegebenen Ermäßigungstatbeständen des Schulgeldes in gleicher Weise Zugang zu den privaten Ersatzschulen erhalten. Dies beinhaltet eine Erhebung des Schulgelds mit Einkommensstafflung, so dass wohlhabende Familien mehr Schulgeld zu zahlen haben als weniger wohlhabende Familien.

Die Festlegung eines durchschnittlichen Schulgeldes ermöglicht es uns im vorliegenden Fall abzuschätzen, wie hoch die Schulgeldeinnahmen von Privatschulen ungefähr sein sollten. Wie angesprochen wurde in Baden-Württemberg ein durchschnittliches Schulgeld berechnet, dass auf 160 Euro festgesetzt wurde. Dementsprechend sollten Schulen in Baden-Württemberg für ihre Finanzierung mit rund 160 Euro rechnen können. Wenn man infolgedessen 160 Euro als höchstzulässige Grenze ansieht, besteht die Möglichkeit, dass Schulen diese Grenze nach oben hin nicht ausschöpfen, um diese nicht zu überschreiten und damit nicht gegen das Sonderungsverbot zu verstoßen. Zudem sind die Haushaltseinkommen, die für die Berechnung des durchschnittlichen Schulgeldes maßgeblich sind, in Baden-Württemberg zusammen mit Bayern, Hamburg und Hessen die höchsten. Dementsprechend sollten die durchschnittlich zu erzielenden Schulgelder in den anderen Bundesländern niedriger sein. Um die folgende Betrachtung nicht unnötig zu erschweren, haben wir die durchschnittlichen Schulgelder der westdeutschen Bundesländern (und Berlin) bei 140 Euro angesetzt. Da, wie angesprochen, in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bayern und Hamburg höhere durchschnittliche Schulgelder angesetzt werden (Helbig und Wrase 2017), sind die 140 Euro als konservativer Wert einzuordnen. Für die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin), in denen das durchschnittliche Haushaltseinkommen deutlich niedriger ist als in allen westdeutschen Bundesländern, haben wir ein durchschnittliches Schulgeld von 100 Euro angesetzt.

Diese durchschnittlichen Schulgelder haben wir der Kostendeckung in Abbildung 1 aufgeschlagen. In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland⁴⁶ gibt es einen „faktischen“ Schulgeldverzicht, da Schulgeldeinnahmen auf die zu berücksichtigenden Einnahmen der Privatschulen angerechnet werden sollen, weshalb für diese drei Bundesländer kein Schulgeld zur Privatschulfinanzierung zu veranschlagen ist. Wir verwenden für die drei Bundesländer den „faktischen“ Schulgeldverzicht, auch wenn in der Praxis diese Regelungen nicht selten durch „freiwillige“ Zusatzbeiträge der Eltern oder durch eine vorausgesetzte Mitgliedschaft in einem Förderverein unterlaufen werden (zu NRW Wrase 2019).

Betrachtet man nun die Kostendeckung mit Trägereigenleistung von 10 % und 100 bzw. 140 Euro durchschnittlichem Schulgeld, dann ergibt sich ein Kostendeckungsgrad der Privatschulen von 110 % und mehr in acht Bundesländern, nämlich Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Hamburg. Darüber hinaus liegt der Kostendeckungsgrad der Privatschulen in Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, den Gymnasien in Bremen, den Ganztagsgrundschulen in Thüringen sowie den Realschulen und Sekundarstufen II der Gymnasien in Niedersachsen bei 95 bis 108 %. In diesen 12 (mit den einzelnen Schulformen in Bremen, Thüringen und Niedersachsen 15) Bundesländern ist die Finanzierung auf der Grundlage des 3-Säulen-Modells auskömmlich für die privaten Ersatzschulen, wenn man sie mit den Kosten eines Schülers im öffentlichen Schulsystem vergleicht. In einigen Bundesländern ist die finanzielle Basis sogar besser als die der öffentlichen Schulen, selbst wenn die Privatschulschülerschaft in Bezug auf das Einkommen den „Durchschnitt“ der Bevölkerung darstellen würde. Sogar unter diesen modellhaft gedachten Umständen erreichen beispielsweise die sächsischen Grundschulen bei einer Trägereigenleistung von 10 % sowie 100 Euro durchschnittlichem Schulgeld je Monat eine Kostendeckung von 130 %.

⁴⁶ Anders als in Helbig und Wrase (2017) dargestellt, ist davon auszugehen, dass aufgrund des Haushaltfehlbetragsmodells auch im Saarland eine faktische Schulgeldfreiheit existiert. Im Saarland erhalten die Privatschulen den Differenzbetrag, der sich aus dem Abzug der fortdauernden Einnahmen von den fortdauernden Ausgaben ergibt; Schulgelder zählen hierbei als fortdauernde Einnahmen. Insofern werden gezahlte Schulgelder vom Privatschulzuschuss abgezogen. Damit besteht für die saarländischen Privatschulen keinerlei Anreiz Schulgelder zu erheben.

Ob die Finanzierung der Privatschulen in Mecklenburg-Vorpommern, der privaten Grundschulen in Bremen und der Grundschulen und der Sekundarstufe I der Gymnasien in Niedersachsen mit einem Kostendeckungsgrad (inklusive Trägereigenleistung und Schulgeld) von 85,9 bis 91 % als auskömmlich bewertet werden kann, hängt wohl auch mit den normativen Vorstellungen zusammen, wie gut private Schulen im Vergleich zu öffentlichen Schulen ausgestattet sein sollten. Eine eindeutige Unterfinanzierung ist hier aber mit Sicherheit nicht festzustellen.

Eine deutlich unterhalb der öffentlichen Schulen liegende Finanzierung der Privatschulen ist jedoch mit einem Kostendeckungsgrad von 68 bis rund 84 % (inklusive Trägereigenleistung und Schulgeld) in den privaten Oberschulen in Bremen und den weiterführenden Schulformen in Thüringen zu konstatieren.

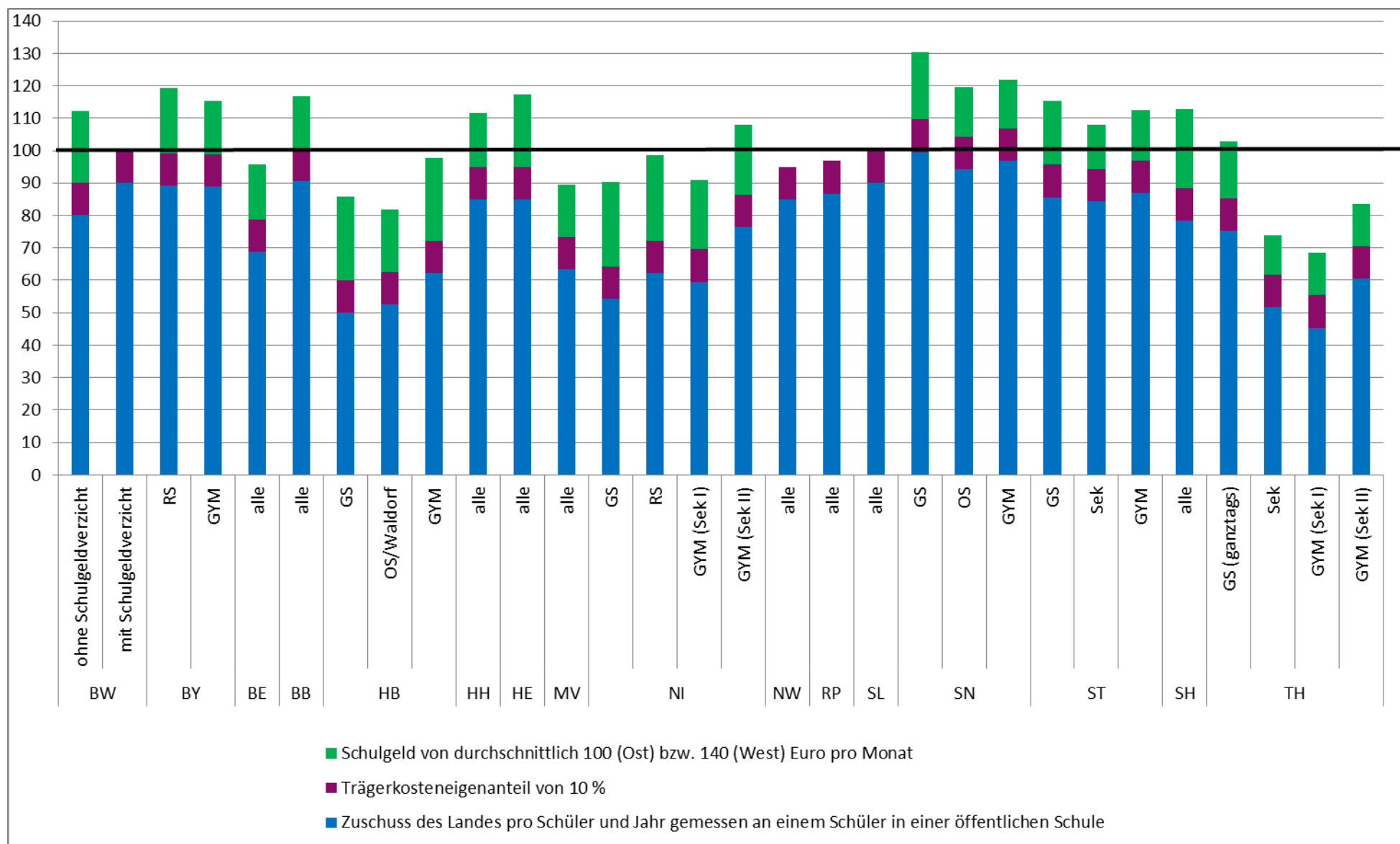
Soweit all unsere Informationen zur öffentlichen Finanzierung von privaten Schulen richtig sein sollten, ist von einer auskömmlichen Privatschulfinanzierung in 12 Bundesländern auszugehen (15 mit den Gymnasien in Bremen, den Ganztagsgrundschulen in Thüringen sowie den Realschulen und Sekundarstufen II der Gymnasien in Niedersachsen). In einigen Bundesländern ist der Finanzrahmen der Privatschulen sogar merklich besser als jener der öffentlichen Schulen. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Höhe des Finanzrahmens für die privaten Schulen zumindest diskutabel. Die privaten Oberschulen in Bremen und den weiterführenden Schulformen in Thüringen sind im Vergleich zu den öffentlichen Schulen geringer finanziert. Legt man die sehr hohen Anforderungen der Rechtsprechung für eine „evidente Gefährdung der Institution Ersatzschulwesen“ an, so dürfte der verfassungsrechtliche Rahmen aber weiterhin gewahrt sein⁴⁷.

Dabei unterschätzen die von uns angesetzten 100 bzw. 140 Euro Schulgeld vermutlich jedoch die tatsächlichen Finanzverhältnisse der Privatschulen durch Schulgeldeinnahmen in erheblicher Weise. So lagen die durchschnittlichen Schulgelder

⁴⁷ Für eine Unterfinanzierung, die zu einer evidenten Gefährdung der Existenz des Ersatzschulwesens in diesen Bundesländern führen könnte, müsste dargelegt werden, dass die geringe Finanzierung nicht etwa durch Einsparungen aufgefangen werden kann und zu einer „faktischen Errichtungssperre“ für die entsprechenden Privatschulen führt. Dieser Nachweis könnte etwa dadurch erbracht werden, dass ein valider Nachweis über mangelnde Neugründungen oder das Aufgeben von Schulstandorten durch Träger geführt wird; zu den Kriterien der Rechtsprechung siehe oben unter Abschnitt O.

in Hessen zuletzt bei gut 300 Euro (Wrase et al. 2017). In Hamburg gibt es eine Höchstgrenze des Schulgeldes von 200 Euro, die von sehr vielen Schulen auch ausgeschöpft wird (Drucksache aus HH). Auch in Niedersachsen und Bayern werden von den Behörden deutlich höhere durchschnittliche Schulgelder als 140 Euro für zulässig angesehen (Helbig und Wrase 2017).

Abbildung 1: Privatschulzuschüsse in den deutschen Bundesländern in Prozent der Schülerkosten im öffentlichen Schulsystem.



Zusätzliche Zuschläge und Pauschalen

Darüber hinaus können die Privatschulträger in elf Bundesländern⁴⁸ zusätzlich zu den allgemeinen Finanzhilfen weitere Zuschläge bzw. Zuschüsse für bestimmte Leistungen beantragen. Dies sind zum Teil Leistungen, die in anderen Bundesländern bereits im regulären Zuschuss berücksichtigt sind (z.B. Schülerbeförderung, Baumaßnahmen), jedoch nicht zwangsweise jährlich anfallen und daher Sonderanträge für aktuelle Bedarfe erfordern. Andererseits gibt es auch weitere Zuschläge bzw. Zuschüsse, die nicht in diese Kategorie fallen, wie zum Beispiel Ansprüche auf Zuschüsse zur Förderung der digitalen Infrastruktur an nordrhein-westfälischen Privatschulen (§7 FESchVO) oder Zuschüsse für Fortbildungskosten der Lehrkräfte an Privatschulen in Schleswig-Holstein (§123a SchulG S-H). Dadurch ergeben sich in den einzelnen Bundesländern zusätzlich zu den allgemein unterschiedlichen Zuschüssen noch weitere Differenzen in der Privatschulbezuschussung in Abhängigkeit der Möglichkeit weitere Gelder zu beantragen⁴⁹.

Bayern stellt bei den weiteren Zuschlägen bzw. Zuschüssen neben den regulären Zuschüssen gleich in zweierlei Hinsicht einen Sonderfall dar: Zum einen bezogen auf die Lernmittelfreiheit und zum anderen bezogen auf den Schulgeldausgleich. So bekommen bayerische private Grund- und Mittelschulen gemäß Art. 46 BaySchFG 50 % mehr Lernmittelfreiheitszuschüsse je Schülerin und Schüler als die öffentlichen Grund- und Mittelschulen (vgl. Art. 22 BaySchFG)⁵⁰. Darüber hinaus gewährt der Freistaat Bayern den Er-

⁴⁸ Siehe Anhang 2 zu folgenden Bundesländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen

⁴⁹ Insofern es möglich war, diese weiteren Zuschläge bei den Berechnungen der Kostendeckungsgrade und näherungsweisen Privatschulzuschüssen zu berücksichtigen, ist dies in den Anmerkungen zu **Tabelle 6** festgehalten.

⁵⁰ Artikel 22 BaySchFG besagt, dass den Schulträgern je Schülerin und Schüler sowie je Schuljahr an Grund- und Förderschulen 12 Euro und an Mittelschulen 26,67 Euro für die Lernmittelfreiheit gewährt werden, an privaten Grund- und Förderschulen wären dies durch den 50%-igen Zuschlag hingegen 16 Euro und an privaten Mittelschulen 40 Euro.

ziehungsberechtigten bzw. volljährigen Schülerinnen und Schülern als einziges Bundesland einen Schulgeldausgleich in Höhe von 102,50 Euro für alle Privatschulen je Unterrichtsmonat. Im Gegensatz dazu erhalten bei den privaten Waldorfschulen in Bayern die Erziehungsberechtigten bzw. volljährigen Schülerinnen und Schüler monatlich 71,75 Euro Schulgeldausgleich (§47 BaySchFG). Dieses Geld steht allen Erziehungsberechtigten bzw. volljährigen Schülerinnen und Schülern zu, insofern sie keine andere öffentliche Förderung erhalten. Genau genommen bedeutet dies, dass die privaten Schulen über den Umweg der elterlichen Schulgelder weitere Zuschüsse im Umfang von gut 10 % dessen bekommen, was ein Schüler im öffentlichen Schulsystem Bayerns erhält. Nimmt eine private Schule in Bayern 100 Euro Schulgeld, dann erreicht ihr Kostendeckungsgrad durch das Land Bayern bereits rund 100 % (siehe Abbildung 1).

4. Kriterium: Restriktionen der Privatschulzuschüsse

Abschließend betrachten wir in diesem Abschnitt als letztes Vergleichskriterium die Restriktionen, von denen die Privatschulzuschüsse in den einzelnen Bundesländern abhängen. Dabei gehen wir insbesondere auf die Wartefristregelungen, die Entlastung des öffentlichen Bildungswesens, die Eigenleistungen der Privatschulträger sowie auf die Minderung der Zuschüsse aufgrund von Einnahmen der Privatschulen ein und verweisen auf weitere bundeslandspezifische Restriktionen.

Wartefristregelung

Es ist fast allen Bundesländern gemein, dass sie die staatlichen Zuschüsse an das Durchlaufen der sogenannten Wartefrist knüpfen. Diese beträgt in der Regel drei Jahre, kann jedoch, wie in Bayern und Schleswig-Holstein, auch auf zwei, oder wie in Bremen auf vier Jahre angelegt sein. Allerdings ermöglichen die meisten Bundesländer – bis auf Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein – den Privatschulen, die Wartefristen zu redu-

zieren, soweit sie die in den Landesnormen spezifizierten Ausnahmetatbestände erfüllen.

Die Wartefrist soll sicherstellen, dass die Privatschulen auf Dauer existenzfähig sind und die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen können. Während der Wartefrist müssen sich die Privatschulen vollständig selbst finanzieren – und bei der Erhebung von Schulgeld dennoch das Sonderungsverbot beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat Wartefristen in seiner grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 1994 grundsätzlich für mit der aus Art. 7 Abs. 4 GG abzuleitenden staatlichen Schutz- und Förderpflicht vereinbar erklärt (BVerfGE 90, 107, 117 ff.). Diese habe den Zweck, den „Einsatz öffentlicher Mittel an einen Erfolgsnachweis zu binden“. Der Gesetzgeber könne eine Wartefrist bestimmen, um sicherzustellen ob der Schulträger (1.) über eine von der staatlichen Finanzhilfe unabhängig „hinreichend solide Existenzbasis“ verfüge und ob (2.) der Schulbetrieb „auf Dauer Bestand haben“ wird. Der Staat habe ein berechtigtes Interesse, in ein „funktionierendes privates Ersatzschulwesen“ zu investieren (BVerfGE 90, 107, 117 f.). Die Gestaltungsfreiheit umfasst dabei nach dem Bundesverfassungsgericht auch die Befugnis zu entscheiden, nach welcher Zeit der Nachweis als erbracht gilt. Allerdings dürften Wartefristen „nicht dazu führen, dass private Ersatzschulen überhaupt nicht mehr gegründet werden können. Wirken sie als Sperre für die Errichtung neuer Schulen, sind sie mit Art. 7 Abs. 4 GG unvereinbar“ (BVerfGE 90, 107, 118).

Besteht die Schule den Erfolgstest, muss der Staat einen Ausgleich vorsehen, damit die Wartezeit nicht zur faktischen Errichtungssperre wird. Als solcher Ausgleich kommen haushaltsmäßig bereitgestellte Zuschüsse und Ermessensleistungen, gesicherte Nach- und Vorauszahlungen, öffentliche Darlehen sowie eine sich steigernde Teilförderung in Betracht (Rux und Niehues 2013: Rn. 1403). Dies berücksichtigend werden in zehn Bundesländern entweder bereits während der Wartefrist geminderte Zuschüsse ge-

zahlt oder nach Ablauf der Wartefrist rückwirkend Zuschüsse erstattet. In Nordrhein-Westfalen gibt es darüber hinaus grundsätzlich keine Wartefrist.

Sachsen (§13 Absatz 3 SächsFrTrSchulG) und Sachsen-Anhalt (§18 Absatz 1 SchulG LSA) gewähren ihren Privatschulen bereits während der Wartefrist Zuschüsse (variierend zwischen 75 % und 100 % der regulären Privatschulzuschüsse), sehen jedoch auch Gründe zur Verlängerung als auch zur Reduzierung der Wartefrist vor. In Hessen (§1 Absatz 2 ESchFG) und Hamburg (§14 Absatz 4 HmbSfTG) werden hingegen nicht bereits während der Wartefrist, sondern nach deren Absolvierung 50 % der Zuschüsse rückwirkend erstattet.

Im Land Berlin dauert die Wartefrist mindestens drei Jahre und maximal so lange, bis alle Jahrgangsstufen der entsprechenden Schulart vollständig ausgebaut sind. Das heißt, die Wartefrist dauert im Höchstfall so lange bis ein Jahrgang an Schülerinnen und Schülern alle Klassenstufen durchlaufen hat (insofern nicht beispielsweise schon bei der Privatschulgründung in allen Klassenstufen Klassen gebildet wurden). Insofern dieser vollständige Jahrgangsstufenausbau länger als die drei Jahre der regulären Wartefrist beträgt, bekommen die Berliner Privatschulen ab dem vierten Jahr der Wartefrist Zuschüsse gewährt, allerdings zunächst in geringerem Umfang. (§101 Absatz 4 SchulG BE). In Bremen können hingegen lediglich Privatschulen, die das öffentliche Bildungswesen „sinnvoll“ ergänzen, bereits vor Ablauf der Wartefrist Zuschüsse beantragen (§ 20 Absatz 1 PSchG HB)⁵¹. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein erhalten lediglich Erweiterungen von Privatschulen um weitere Schulzweige oder Privatschulen, die einen Schulträgerwechsel durchlaufen, auf Antrag während der Wartefrist Zuschüsse (§ 149 Absatz 2 NSchG, § 119 Absatz 2 SchulG SH).

⁵¹ „Einer Privatschule kann vor Ablauf dieser Zeit im Rahmen des Haushalts ein Zuschuss gewährt werden, wenn sie zur Ergänzung des Bildungsangebots sinnvoll ist.“ (§20 Absatz 1 PSchG HB)

Grundsätzlich stellen die einzelnen Wartefristenregelungen inklusive aller möglichen Ausnahmen und Konsequenzen daraus jedoch noch ein Forschungsdesiderat dar. Insbesondere die Wechselwirkungen zwischen staatlicher Genehmigung und staatlicher Anerkennung der Privatschulen sowie den Wartefristen gilt es näher zu erforschen. Hier muss weitere Forschung ansetzen. Da die einzelnen Regelungen zur (möglichen) Bezuschussung der Ersatzschulen in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen und es sich teilweise um Ermessensvorschriften handelt, über deren Anwendung durch die Landesbehörden im Rahmen dieses Projekts keine Informationen gesammelt werden konnten, kann mit dem derzeitigen Kenntnisstand nicht beurteilt werden, ob die jeweiligen Regelungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

„Entlastung“ des öffentlichen Bildungswesens

Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Sachsen werden die Privatschulzuschüsse (in-)direkt in Verbindung mit der staatlichen Schulnetzplanung bzw. der Entlastung des öffentlichen Bildungswesens gebracht. Dabei schränkt diese Restriktion die Privatschulen in Rheinland-Pfalz weiter ein als in Sachsen.

In Rheinland-Pfalz gilt als „Voraussetzung[en] für die Gewährung von Beiträgen [...], daß die Schule in freier Trägerschaft [...] das öffentliche Schulwesen des Landes entlastet [...]“ (§28 Absatz 2 PrivSchulG R-P). In Rheinland-Pfalz werden die Zuschüsse darüber hinaus an die Schulgeld- bzw. Entgeltfreiheit geknüpft. Privatschulen unterhalb der Gymnasialebene müssen zusätzlich in zumutbarer Entfernung zu öffentlichen Grund- und Realschulen liegen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Schulpflicht prinzipiell an öffentlichen Schulen absolviert werden kann.

In Sachsen werden in §13 Absätze 2 und 3 SächsFrTrSchulG auch Steuerungsmechanismen formuliert, die zwar, wie in Rheinland-Pfalz, keine ex-

plizite Entlastung des öffentlichen Bildungssystems fordern. Die Privatschulen in Sachsen sollen keinen grundsätzlichen Widerspruch zur Schulnetzplanung darstellen. Zum einen werden die staatlichen Zuschüsse an die Privatschulen in Sachsen gekürzt, wenn sie an einem Standort eröffnet werden, an dem zuvor einer öffentlichen Schule die Mitwirkung entzogen wurde⁵² und die Privatschulen gleichzeitig Zuschüsse durch die öffentlichen Schulträger (i.d.R.: Kommunen) erhalten (§13 Abs. 2 SächsFrTrSchulG). Dies bedeutet jedoch im Endeffekt: Die Privatschulen erhalten weiterhin den gleichen Zuschussbetrag, wobei der Freistaat Sachsen in niedrigerem Umfang an den Kosten beteiligt ist als er es ohne die gleichzeitige Bezuschussung der Privatschule durch den öffentlichen bzw. kommunalen Schulträger wäre. Zum anderen wirkt die Steuerung in Sachsen jedoch auch in eine andere Richtung: Wenn eine private Schule an einem Standort eröffnet wird, an dem gemäß der staatlichen Schulnetzplanung eine neue öffentliche Schule hätte eröffnet werden müssen, kann „von der Wartefrist abgesehen [werden], wenn aufgrund der Aufnahme des Schulbetriebs eine entsprechende Schule in öffentlicher Trägerschaft nicht eingerichtet wird“ (§13 Abs. 3 SächsFrTrSchulG). Das bedeutet letztlich, dass neu eröffnete sächsische Privatschulen, wenn sie das öffentliche Bildungswesen entlasten, keine Wartefrist durchlaufen müssen.

⁵² Der Entzug der Mitwirkungspflicht bedeutet, dass eine öffentliche Schule aufgrund demographischer oder anderer Umstände nicht mehr notwendig ist und die Schulnetzplanung deren Schließung vorsieht.

Tabelle 7 Restriktionen der Privatschulzuschüsse

	Dauer der Wartefrist in Jahren (Ausnahmen möglich: ja/nein)	während/nach Wartefrist (rückwirkende) Zuschüsse möglich	Entlastung des öffentlichen Bildungswesens bzw. kein Widerspruch zur staatlichen Schulnetzplanung	Eigenleistung (Höhe der Eigenleistungen in % gemäß Anteil an fortdauernden Ausgaben; Ausnahmen von den Eigenleistungen möglich)	Minderung aufgrund von Einnahmen der Privatschulen
BW	3 (nein)	Nein	Nein	(nein) ¹	Ja
BY	2 (nein)	Nein	Nein	Nein	Nein
BE	mind. 3 (ja)	(ja)	Nein	Nein	(nein) ²
BB	3 (ja)	Nein	Nein	Nein	Nein
HB	4 (ja)	(ja)	Nein	Nein	Nein
HH	3 (ja)	Ja	Nein	Nein	(ja)
HE	3 (ja)	Ja	Nein	Nein	Nein
MV	3 (ja)	Nein	Nein	Nein	Nein
NI	3 (ja)	(ja)	Nein	Nein	Nein
NW	Keine Wartefrist	k.A.	Nein	ja (15; ja)	Ja
RP	3 jak.A.	k.A.	Ja	Nein	(ja)
SL	3 ja	ja	Nein	ja (10; nein)	ja
SN	3 (ja)	ja	Ja	Nein	Nein
ST	3 (ja)	(ja)	Nein	Nein	Nein
SH	2 (nein)	(ja)	Nein	ja (?, ?)	Nein
TH	3 (ja)	k.A.	Nein	Nein	Nein

Quellen: siehe in Anhang 1 aufgelistete Landesnormen

Anmerkungen:

„ja“ bzw. „nein“ bedeutet, dass ein Kriterium erfüllt/zutreffend ist bzw. nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

„(ja)“ bzw. „(nein)“ bedeutet, dass ein Kriterium mehrheitlich erfüllt/zutreffend ist bzw. mehrheitlich nicht erfüllt/nicht zutreffend ist.

„k.A.“ bedeutet, dass keine Angaben zu diesem Kriterium in den Landesnormen gefunden wurden.

1) Die Höhe der Eigenleistungen muss der Schulaufsichtsbehörde alle zwei Jahre bekannt gegeben werden, sie werden jedoch nicht mit den Privatschulzuschüssen verrechnet.

2) Die Privatschulzuschüsse nicht-gemeinnütziger Privatschulträger werden gekürzt, wenn die Einnahmen 125 % der vergleichbaren Personalkosten überschreiten.

Eigenleistungen der Privatschulträger

Während die Träger der allgemeinbildenden Privatschulen diese in den ersten Jahren (während der Wartefrist) mehrheitlich selbst finanzieren müssen, ändert sich dies nach dem Ende der Wartefrist scheinbar erheblich: In

der überwiegenden Mehrheit ist in den Landesnormen nicht spezifiziert, ob und in welcher Höhe die Privatschulträger Eigenleistungen zu erbringen haben. Allein drei Bundesländer erwähnen die Eigenleistungen explizit in ihren Landesnormen (vgl. Tabelle 7).

Das Saarland sieht als einziges Bundesland ausnahmslos eine Eigenleistung in Höhe von 10 % der fortdauernden Ausgaben vor (§29 Absatz 5 PrivSchG). Nordrhein-Westfalen erwartet zwar mit 15 % auf den ersten Blick höhere Trägereigenleistungen als das Saarland. Real ist jedoch aufgrund der zahlreichen in §108 Absätze 5 bis 9 SchulG NRW spezifizierten Ausnahmen nicht abschätzbar, ob die Mehrheit der Privatschulen in Nordrhein-Westfalen eine Trägereigenleistung in Höhe von 15 % erbringt oder ob dieser Prozentsatz nicht (regelmäßig) reduziert wird. Beispielsweise sind in Nordrhein-Westfalen niedrigere Eigenleistungen zu erbringen, wenn der Privatschulträger das Schulgebäude oder die Schuleinrichtung stellt oder sich in einer vorübergehenden finanziellen Notlage befindet. In letzterem Falle würden sich die Eigenleistungen auf 2 % der fortdauernden Ausgaben der Privatschulen reduzieren.

Auch in Schleswig-Holstein werden Eigenleistungen der Schulträger erwartet. Dabei sind diese jedoch weder in ihrer Höhe spezifiziert noch stellen sie zwangsweise tatsächliche Eigenleistungen dar, sondern könnten sich auch (vollständig) aus Schulgeldern zusammensetzen⁵³. Dass Eigenleistungen jedoch nicht mit Schulgeldern gleichzusetzen sind, zeigt sich beispielhaft in Thüringen. Sowohl im ThürSchfTG als auch in der Gesetzesbegründung (Thüringer Landtag 2015) werden keine Eigenleistungen der Träger erwähnt. Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport setzt bei der Privatschulfinanzierung unter Berücksichtigung der Landesverfassung jedoch drei Säulen – in der genannten Reihenfolge – als gege-

⁵³ „Die Schulträger haben den Zuschuss des Landes durch eigene Mittel oder Einnahmen zu ergänzen. Sie können hierzu von den Eltern oder den Schülerinnen und Schülern einen angemessenen Beitrag verlangen.“ (§ 120 SchulG S-H)

ben voraus: I) Eigenanteil der Schulträger, II) Schulgeld und III) staatliche Finanzhilfe (telefonische Auskunft durch das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport vom 12.12.2018; siehe auch ThürVerfGH, Urteil vom 21.5.2014 – VerfGH 13/11, ThürVBl 2015, S. 7, 13). Die (Höhe der) Zuschussgewährung wird jedoch nicht an diese Eigenleistungen gekoppelt. Dies ist auch in Baden-Württemberg der Fall, wo die Eigenleistungen alle zwei Jahre an die Schulaufsichtsbehörde gemeldet werden müssen, allerdings keine Relevanz für die tatsächlichen staatlichen Zuschüsse haben.

Minderung der Zuschüsse aufgrund von Einnahmen der Privatschulen

Privatschulen können ihre staatlichen Zuschüsse durch Schulgeld, Spenden und Zuwendungen sowie Eigenleistungen der Träger ergänzen. Daher stellt sich die Frage, inwiefern die Einnahmen der Privatschulen bei der Zuschussberechnung berücksichtigt werden. Immerhin könnten Privatschulen – z.B. wenn sie hohe Schulgelder erheben oder finanzstarke Schulträger haben – erhebliche Einnahmen erzielen, die in Kombination mit den staatlichen Zuschüssen gegebenenfalls zu einer weitaus vorteilhafteren Finanzausstattung führen würde als es diese an öffentlichen Schulen geben könnte bzw. gibt.

Allerdings wird in Tabelle 7 ersichtlich, dass nur in fünf Bundesländern die Einnahmen der Privatschulen bei der Zuschussberechnung berücksichtigt werden. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland werden die Einnahmen aufgrund des Haushaltsfehlbetragsmodells vollständig bei der Berechnung der Privatschulzuschüsse in Abzug gebracht (zum Problem der ‚verdeckten‘ Einnahmen in NRW siehe Wrase 2018: 330 ff.). In Baden-Württemberg müssen die Einnahmen, allerdings nicht die Schulgeldeinnahmen, von den Ausgaben abgesetzt werden (§18a Abs. 8 PSchG BW). In Hamburg findet eine Berücksichtigung der Einnahmen dahingehend statt, dass die Privatschulen nur zuschussberechtigt sind, sofern ihre fortdauernden Einnahmen die fortdauernden Ausgaben nicht decken können (§ 14 HmbSFTG). In Rhein-

land-Pfalz sind Privatschulen nur zuschussberechtigt, wenn sie kein Schulgeld erheben, was die Träger faktisch zu einem Schulgeldverzicht zwingt. In Berlin werden die Einnahmen hingegen nur bei nicht-gemeinnützigen Privatschulträgern im Wege von Zuschusskürzungen berücksichtigt.

Fazit Kriterium 4 – Restriktionen, von denen die Privatschulzuschüsse abhängen

Insgesamt zeigt sich, dass die Privatschulzuschüsse in den einzelnen Bundesländern von zahlreichen Restriktionen abhängig gemacht werden können, wobei jedoch allein die Wartefristenregelung als solche fast allen Bundesländern gemein ist. Die Entlastung bzw. nicht zusätzliche Belastung des öffentlichen Bildungswesens wird hingegen in zwei Bundesländern erwartet. Ebenso erwarten lediglich drei Bundesländer explizit die Erbringung von Trägereigenleistungen und in drei Bundesländern können die Privatschulzuschüsse aufgrund von Einnahmen gekürzt werden. Darüber hinaus existieren einige Restriktionen, die nur vereinzelt in den Landesnormen vorgegeben werden (z.B. bzgl. Zweckgebundenheit der Zuschüsse, Verwendungsnachweisprüfung, Klassenteiler, Lernmittelfreiheit u.ä.) und deren Systematisierung zukünftiger Forschung obliegt.

5. Zusammenfassung

Wir haben anhand von vier Kriterien (Konkretisierung der Privatschulbezuschussung in den Landesnormen, Berechnungsverfahren, Kostendeckungsgrade sowie Restriktionen der Privatschulzuschüsse) untersucht, inwiefern sich die Privatschulzuschüsse zwischen den Bundesländern unterscheiden und welche Bezuschussungsverfahren als eher großzügig und welche als eher restriktiv einzuordnen sind. Dabei mussten wir wiederkehrend feststellen, dass dieser Vergleich einigen Limitationen unterliegt, da unsere Kenntnis zu den Privatschulzuschüssen hauptsächlich aus den An-

gaben in den entsprechenden Landesnormen resultiert und diese – wie dargestellt – unterschiedlich konkretisiert sind.

Bezüglich des ersten Kriteriums – Konkretisierung der Privatschulzuschüsse in den Landesnormen – stellten wir fest, dass die meisten Landesnormen zwar viele der notwendigen Informationen enthalten, diese jedoch häufig einen erheblichen Spielraum für die Exekutive belassen. Zudem werden häufig Begriffe ohne eindeutige Definitionen verwendet, so dass die Verständlichkeit der Landesnormen eingeschränkt bleibt. Es konnte im Rahmen dieser Studie keine eingehende verfassungsrechtliche Prüfung durchgeführt werden, allerdings erscheint es nicht ausgeschlossen, dass nicht alle Regelungen den Erfordernissen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügen.

Das zweite Vergleichskriterium befasste sich mit dem Berechnungsverfahren der Privatschulzuschüsse. Dabei stellten wir einerseits fest, dass in der Mehrheit der Bundesländer jährliche Berechnungen der Zuschüsse vorgenommen werden und nur in Hessen, Niedersachsen und Thüringen jährliche Fortschreibungen der Zuschüsse erfolgen. Mecklenburg-Vorpommern wendet eine Mischform aus fünfjährigen Fortschreibungen und Neuberechnungen an. Andererseits trat die Schülerzahl einer Privatschule als wichtigste Kennzahl zur Berechnung der Privatschulzuschüsse hervor – dies war zu erwarten, da die Zuschüsse (und die allermeisten Zuschläge) je Schülerin und Schüler und nicht je Klasse oder Privatschule gewährt werden. Die Anzahl der Lehrkräfte an einer Privatschule wird hingegen nur in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz berücksichtigt.

Das relevanteste Kriterium der vorliegenden Studie ist der Kostendeckungsgrad der Privatschulzuschüsse im Vergleich zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen. Wir haben näherungsweise die Kostendeckungsgrade für das Jahr 2016 kalkuliert. Dabei zeigten sich

zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die Kostendeckungsgrade variieren zwischen 45,4 % und 99,6 % der Ausgaben je Schülerin und Schüler an einer öffentlichen Schule, wenn allein die landesspezifischen Privatschulzuschüsse betrachtet werden. In zehn Bundesländern⁵⁴ werden Kostendeckungsgrade von über 80 % erreicht, währenddessen die übrigen Bundesländer darunter liegen. Dies trifft jedoch nur auf die Berechnungen *ohne* Trägereigenleistungen und Schulgelder zu. Werden jedoch entsprechend dem 3-Säulen-Modell aus staatlichem Zuschuss, Eigenleistung des Trägers und Schulgeld 10 % Trägereigenleistung und 100 bzw. 140 € monatliches Schulgeld in die Berechnungen einbezogen, werden in fast allen Bundesländern⁵⁵ (inkl. Thüringen, wo dies nur auf Ganztagsgrundschulen zutrifft, sowie Niedersachsen, wo dies nur auf die Realschulen und die Sekundarstufen II der Gymnasien zutrifft, als auch Bremen, wo dies auf die Gymnasien zutrifft) mindestens 95 % bis sogar maximal 130 % Kostendeckungsgrade im Vergleich zu den Ausgaben je Schülerin und Schüler an einer öffentlichen Schule erreicht. Nur in Mecklenburg-Vorpommern, den Bremer Grundschulen und Oberschulen, den niedersächsischen Grundschulen und den Sekundarstufen I der Gymnasien, sowie den Thüringer Schulen der Sekundarstufe I werden Kostendeckungsgrade (inkl. Trägereigenleistung und Schulgeld) von 68 bis 91 % erreicht.

Als letztes Kriterium betrachteten wir die Restriktionen, von denen die Privatschulzuschüsse abhängen. Die wichtigste Restriktion stellt hierbei die sogenannte Wartefristregelung dar, welche in allen Bundesländern existiert und zwischen zwei und vier Jahren (zzgl. Ausnahmen) variiert. Darüber

⁵⁴ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen

⁵⁵ Bundesländer mit mindestens 110 % Kostendeckungsgrad: Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Hessen; Bundesländer mit 95-107 % Kostendeckungsgrad: Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Thüringen (ausschließlich: Ganztagsgrundschulen), Niedersachsen (ausschließlich: Sekundarstufe II Gymnasium)

hinaus wird in den Landesnormen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen konkretisiert, dass die Privatschulen das staatliche Bildungswesen entweder nicht zusätzlich belasten dürfen oder sogar entlasten sollen.

Im Saarland, Rheinland-Pfalz sowie in Nordrhein-Westfalen wird den Privatschulen ausdrücklich auferlegt, Trägereigenleistungen zu erbringen, die die staatlichen Zuschüsse ergänzen. In den übrigen Bundesländern ist davon auszugehen, dass eine solche Trägereigenleistung indirekt bei der Bemessung des staatlichen Zuschusses berücksichtigt bzw. implizit von den Privatschulen erwartet wird. Ob jedoch alle Privatschulen Trägereigenleistungen, die über Schulgeldeinnahmen hinausgehen, erbringen und ob dies systematisch von den Bundesländern geprüft wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Da sich die Privatschulfinanzierung jedoch, wie dargelegt, in fast allen Bundesländern (ausgenommen NRW, Rheinland-Pfalz und das Saarland) aus drei Säulen (staatliche Zuschüsse, Trägereigenleistungen sowie Schulgeldeinnahmen) zusammensetzt, sollten sich zukünftige Forschungsprojekte zur Privatschulfinanzierung tiefergehend mit den Trägereigenleistungen auseinandersetzen⁵⁶.

Weiterhin werden in Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz die Einnahmen der Privatschulen bei der Berechnung der Zuschüsse berücksichtigt und zum Teil werden die Privatschulzuschüsse aufgrund dieser Einnahmen gekürzt. Alle übrigen Restriktionen (z.B. zur Schülerzahl je Klasse oder Schule) sind nur in wenigen Bundesländern vorzufinden.

⁵⁶ Diese sollten sich beispielsweise auch damit beschäftigen, inwiefern die Privatschulträger tatsächlich von einem „drei Säulen“-Modell ausgehen, das neben den staatlichen Zuschüssen und Schulgeldern auch Trägereigenleistungen voraussetzt. Es finden sich in einer Reihe von Schulgeldordnungen von privaten Ersatzschulen Formulierungen, die darauf hinweisen, dass Schulgelder eingenommen werden müssen, damit die Trägereigenleistung geleistet werden kann. Aber auch Gespräche mit Privatschulträgern weisen darauf hin, dass die Trägereigenleistung in der Praxis oftmals nicht zur Finanzierung des laufenden Schulbetriebs einbezogen wird.

Insgesamt können wir feststellen, dass sich trotz gewisser Ähnlichkeiten auch viele (zum Teil aus Pfadabhängigkeiten hervorgehende) Unterschiede in der Privatschulfinanzierung der 16 Bundesländer wiederfinden. Dabei zeigte sich, dass einige Landesnormen ihre Privatschulzuschüsse recht großzügig ausgestalten, während andere recht restriktiv vorgehen.

4 Prüfergebnisse der Privatschulzuschüsse der Landesrechnungshöfe

Die Landesrechnungshöfe prüfen die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder. Da Bildung Ländersache ist, unterliegen die staatlichen Bildungsausgaben für die öffentlichen als auch für die privaten Schulen dem Prüfrecht der Landesrechnungshöfe. In diesem Abschnitt gehen wir den Fragen nach, ob die Landesrechnungshöfe (oder der Bundesrechnungshof)

- a. die im Abschnitt II.2 diskutierten Ergebnisse der beiden Berichte *Finanzen der Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009/2013* des Statistischen Bundesamtes geprüft und mit landesinternen Berechnungen verglichen haben,
- b. die sich aus Abschnitt III ergebenden landesspezifischen Privatschulzuschüsse geprüft haben,
- c. sonstige Prüfungen bezüglich allgemeinbildender Privatschulen vorgenommen haben.

4.1. Berichte des Statistischen Bundesamtes zu den Finanzen der Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009/2013

Da es sich bei den Berichten des Statistischen Bundesamtes zur Finanzsituation der Privatschulen um Bundesstatistiken handelt, die jedoch jedes einzelne Bundesland betreffen, wäre theoretisch der Bundesrechnungshof für die generelle Prüfung dieser Statistiken zuständig, wohingegen die Landesrechnungshöfe diese Statistiken bei anderweitigen Prüfungen der Privatschulsausgaben nur vergleichend einbeziehen könnten.

Auf unsere Nachfragen beim Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen wurde uns jedoch einheitlich mitgeteilt, dass diese Berichte noch in keine Rechnungshofprüfung einbezogen wurden. Der Bundesrechnungshof sieht sich aufgrund der Landeskompetenzen für Bildungsfinanzen nicht zuständig; die Landesrechnungshöfe, die uns geantwortet haben, sehen sich hingegen nicht zuständig, weil es sich um eine Bundesstatistik handelt und haben uns auf den Bundesrechnungshof verwiesen. Das bedeutet auch, dass aufgrund der fehlenden Prüfungen durch die Rechnungshöfe nicht eingeschätzt werden kann, wie valide die Ergebnisse der Berichte des Statistischen Bundesamtes zu den Finanzen der Privatschulen sind, da sie bisher nicht mit landesinternen Daten gegengeprüft wurden.

Allein vom niedersächsischen Landesrechnungshof ist uns bekannt, dass dieser die Berichte bei seinen nächsten Prüfungen im Bereich der staatlichen Ausgaben für die niedersächsischen Privatschulen einbeziehen wird. Aufgrund der genannten Zweifel an den Erhebungen, den daraus resultierenden Ergebnissen der genannten Berichte des Statistischen Bundesamtes und deren hoher Relevanz für die nationale und internationale Bildungsberichterstattung bleibt zu hoffen, dass weitere Landesrechnungshöfe – oder gar der Bundesrechnungshof – sich dem Vorhaben des Niedersächsischen Rechnungshofes anschließen werden.

4.2. Landesspezifische Privatschulzuschüsse

Die Schwerpunkte der einzelnen Prüfungen der Landesrechnungshöfe unterscheiden sich zum Teil zwischen den Bundesländern. Wir stellen in diesem Abschnitt die Ergebnisse der Landesrechnungshöfe je Bundesland dar, wobei wir jeweils mit den zeitlich gesehen jüngsten Landesrechnungshofberichten beginnen. Wir gehen zunächst auf allgemeine Prüfungen der Privatschulzuschüsse ein (Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hessen). Danach beschäftigen wir uns mit den Prüfungen, die sich hauptsächlich den Verwendungsnachweisen gewidmet haben (Berlin und Hamburg) und anschließend mit denen mit Schwerpunkt auf öffentlichen Ausgaben für Baumaßnahmen an Privatschulen (Nordrhein-Westfalen und Bayern).

Der Landesrechnungshof Bremen hat in seinem Jahresbericht 2019 die Ersatzschulfinanzierung im Allgemeinen (LRH HB 2019, S. 77-81) sowie die Finanzierung der International School of Bremen im Besonderen (LRH HB 2019, S. 81-84; siehe unten) geprüft. Er stellte bezüglich der allgemeinbildenden Privatschulen fest, dass umfassendere Unterlagen zur Beurteilung der Einhaltung des Artikels 7 Absatz 4 des Grundgesetzes zum Sonderungsverbot und zur wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte notwendig sind (LRH HB 2019, S. 77-78). Der Landesrechnungshof stellte ferner fest, dass einige Bremer Privatschulen finanzielle Zuwendungen und Vergünstigungen erhielten, die nicht im Privatschulgesetz vorgesehen sind und die darüber hinaus nur unzureichend dokumentiert wurden. Daher sei nicht vollständig einschätzbar, wie viele Privatschulen zum Schülerkostensatz zusätzliche finanzielle Zuschüsse erhielten (LRH HB 2019, S. 80-81).

Der Niedersächsische Landesrechnungshof veröffentlichte in den Jahresberichten 2015 und 2017 Prüfergebnisse zu den allgemeinbildenden Privat-

schulen⁵⁷ (LRH NI 2015, S. 17-22; 2017, S. 136-140). Im Jahresbericht 2015 hieß es, dass sich die Finanzhilfen für niedersächsische Privatschulen seit dem Jahr 2000 um rund 82 % erhöht haben – bei einem Anstieg der Privatschulschülerinnen und -schüler von 20 % im gleichen Zeitraum (LRH NI 2015, S. 17-18). Ferner wurden mangelnde Prüfungen der Genehmigungsvoraussetzungen (z.B. bzgl. Artikel 7 Abs. 4 GG) sowie deren dauerhafte Erfüllung und eine unzureichende schulfachliche Begleitung der Privatschulen festgestellt, weswegen unrechtmäßig gezahlte Finanzhilfen nicht ausgeschlossen wurden (LRH NI 2015, S. 18-21). Im Jahresbericht 2017 wurden modellhaft der Sachkostenanteil der Privatschulzuschüsse je Schulart berechnet und mit den Sachkosten für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen verglichen, wobei erhebliche Differenzen ermittelt wurden⁵⁸ (LRH NI 2017, 137-139). Allein für die privaten Gymnasien wurde eine Überfinanzierung je Schuljahr von 5,2 Mio. Euro festgestellt: „Nach Auffassung des LRH liegt damit eine signifikante Fehlallokation öffentlicher Mittel vor“ (LRH NI 2017, S. 139).

Der Sächsische Rechnungshof veröffentlichte im Jahresbericht 2015 Prüfergebnisse zur Privatschulfinanzierung für den Zeitraum vor der Änderung des SächsFrTrSchulG (LRH SN 2015, S. 129-132). Er berichtete, dass die Privatschulzuschüsse zwischen 1996 von ca. 38 Mio. Euro auf mehr als 225 Mio. Euro im Jahr 2013 anstiegen, was – wie in Niedersachsen – nicht im Verhältnis zur Schülerzahlenentwicklung stand; durch die Änderung des SächsFrTrSchulG im Jahr 2015 wurden weitere Anstiege des Zuschussvolumens prognostiziert (LRH SN 2015, S. 129-131). Bei der Zuschussberechnung je Schülerin und Schüler wurden die Stichtagswahl zur Meldung der Schülerzahlen (u.a. ein gesetzlicher Feiertag) sowie eine mangelnde Konkretisie-

⁵⁷ Zudem gab der Niedersächsische Rechnungshof auf Nachfrage am 14. März 2019 an, dass die nächste Prüfung der Privatschulen im Jahr 2020 vorgesehen sei.

⁵⁸ Beispielsweise beträgt der Sachkostenanteil in der Finanzhilfe für private Gymnasien der Sekundarstufe II 1.151,01 Euro, während für öffentliche Gymnasien lediglich 659,35 Euro Sachkosten ermittelt wurden (LRH NI 2017, S. 138).

rung von Grenzfällen (z.B. Fehlzeiten) kritisiert, die auch in der Neufassung des SächsFrTrSchulG nur unzureichend reformiert wurden. Eine stichprobenartige Prüfung der Schülerzahlen durch den Landesrechnungshof ergab starke Abweichungen zwischen den Meldungen der Schülerzahlen durch die Privatschulträger und den tatsächlich beschulten und zuschussberechtigten Schülerinnen und Schülern (LRH SN 2015, S. 131-132).

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz veröffentlichte im Jahresbericht 2015 Ergebnisse zu den Finanzhilfen für Privatschulen (LRH RP 2015, S. 136-143). Er stellte zunächst fest, dass die Privatschulzuschüsse aufgrund der Änderung des Privatschulgesetzes zwischen 2009 und 2012 um mehr als 21 % gestiegen sind, obwohl die Schülerzahlen nahezu konstant bzw. zwischenzeitlich sogar minimal gesunken waren (LRH RP 2015, S. 136-137). Der Landesrechnungshof kritisierte ineffiziente Prozesse bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, die beim Bewilligungsverfahren für die Zuschüsse Doppelarbeit verursachten (z.B. mehrfache Dateneingaben in verschiedenen Referaten) und Fehlbemessungen der Zuschüsse (z.B. Vergütung von Mehrarbeit von Lehrkräften ohne Prüfung, ob diese den Kriterien für vergütungsfähige Mehrarbeit entspricht, Festsetzung von Krankenkassenbeiträgen, Altersteilzeit) oder zu Arbeitsrückständen führten (z.B. bzgl. der Abschlagszahlungen) (LRH RP 2015, S.137-140). Weiterhin wurde festgestellt, dass Abweichungen zwischen dem Unterrichts-Ist und dem Unterrichts-Soll der Privatschulen nicht überprüft wurden, wodurch vermutlich zu hohe Finanzhilfen gewährt wurden. Gleiches gilt für die Klassenbildung, wobei argumentiert wurde, dass sich die Privatschulen, welche nicht an die Vorgaben zur Klassenbildung der öffentlichen Schulen gebunden sind, durch ihr Vorgehen bei der Klassenbildung finanzielle Reserven erwirtschaften (LRH RP 2015, S. 140-142).

Der Schleswig-Holsteinische Rechnungshof veröffentlichte in seinen Bemerkungen 2011 und 2013 Prüfergebnisse zur Privatschulfinanzierung⁵⁹ (LRH SH 2011, S. 63-74; 2013, S. 69-71). 2011 wurde den allgemeinbildenden Privatschulen ein unwirtschaftlicher Betrieb konstatiert, der Zweifel an der Erfüllung der Anforderungen des Artikels 7 Absatz 4 des Grundgesetzes zur wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte sowie zum Sondereinverbot begründete. Es wurde ein Unterschied zwischen Privatschulen, die länger als 15 Jahre bestehen, und solchen, die erst kürzer bestehen, verzeichnet (LRH SH 2011, S. 67-68). Während erstere über umfangreiches Eigenkapital verfügten und Überschüsse erzielten, seien letztere insolvenzgefährdet, hätten noch Jahre nach der Wartefrist finanzielle Schwierigkeiten aufgrund der staatlichen Finanzhilfe und würden die Unternehmensrisiken auf die Eltern verlagern. Der Landesrechnungshof forderte eine Novellierung und Vereinheitlichung der Privatschulfinanzierung, da die Privatschulen Schleswig-Holsteins unterschiedlich finanziert wurden.⁶⁰ Weiterhin forderte er eine Ausweitung oder Abschaffung der Landeskinderklausel⁶¹ (LRH SH 2011, S. 72-74). In den Bemerkungen 2013 wurde kritisiert, dass in § 34 des Haushaltsgesetzes pauschal für alle allgemeinbildenden Ersatzschulen 1,5 Mio. Euro mehr Finanzhilfen vorgesehen wurden, die bedarfsunabhängig ausgeschüttet werden sollten; der Landesrechnungshof hätte eine (bedarfsorientierte) Erhöhung der Schülerkostensätze für wirtschaftlicher erachtet (LRH SH 2013, S. 70-71).

⁵⁹ In den Bemerkungen 2004 wurden zudem Ergebnisse zu den Freien Waldorfschulen und in den Bemerkungen 2006 und 2014 zu den Schulen der dänischen Minderheit veröffentlicht. Diese wurden auch in den Bemerkungen 2011 und 2013 erwähnt. In unseren Ausführungen betrachten wir nur die allgemeinbildenden Privatschulen, die nicht zu den Schulen der dänischen Minderheit gehören.

⁶⁰ So bekamen die allgemeinbildenden Privatschulen (exklusive Waldorfschulen) 80 % der Schülerkostensätze an öffentlichen Schulen, die privaten Waldorfschulen erhielten in etwa 85 % der Schülerkostensätze und die Schulen der dänischen Minderheit 100 % (LRH SH 2011, S. 73).

⁶¹ Landeskinderklausel: Mit Hamburg bestand eine Vereinbarung zur Erstattung von Schulkostenbeiträgen, wenn Schülerinnen und Schüler mit Wohnort in Hamburg eine Privatschule in Schleswig-Holstein besuchten.

In den Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen prüfte der Hessische Landesrechnungshof die Privatschulzuschüsse⁶² (LRH HE 2006, S. 195–198). Dabei stellte er fest, dass die Personalkosten je Schülerin und Schüler an staatlichen Schulen aufgrund mangelnder Datengrundlagen nicht berechnet werden konnten. ⁶³Da diese aber als Referenz für die Berechnung der Leistungen an die Privatschulen dienen, sind die Privatschulzuschüsse als Näherungs- bzw. Schätzwerte zu betrachten. Der Landesrechnungshof forderte eine solide Berechnungsgrundlage ein (LRH HE 2006, S. 195–196). Weiterhin wurden Missstände bei der Prüfung der Privatschuldaten, die in die Berechnungen einfließen, seitens der staatlichen Schulämter festgestellt (LRH HE 2006, S. 196–197), die zu überhöhten Leistungen an die hessischen Privatschulen „im mindestens sechstelligen Bereich“ führten (LRH HE 2006, S. 196). Darüber hinaus wurde bei vom staatlichen Schuldienst beurlaubten Lehrkräften, die an Privatschulen arbeiten, eine Doppelförderung bezüglich der Versorgungsleistung erkannt, weswegen der Landesrechnungshof eine Novellierung des ESchFG HE für notwendig erachtete (LRH HE 2006, S. 197–198).

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt gab auf Nachfrage am 08. Februar 2019 an:

„Für private Schulen bzw. Ersatzschulen und Ergänzungsschulen sind durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt keine turnusmäßigen Prüfungen vorgesehen. Die Prüfungen erfolgen jeweils nach der konkreten Arbeitsplanung des Landesrechnungshofs.

Die Berichte des Landesrechnungshofs sind nicht öffentlich. Empfänger der Prüfungsmitteilungen sind die Stellen, die vom Prüfungsergebnis unmittelbar betroffen sind.

⁶² Zudem gab der hessische Rechnungshof auf Nachfrage am 22. Februar 2019 an, dass aktuell die Leistungen nach dem ESchFG HE geprüft würden.

⁶³ vgl. Abschnitt II.1

Auf der Internetseite des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt (<https://lrh.sachsenanhalt.de/jahres-sonderberichte/aktuelle-berichte/>) werden in Form von Jahresberichten die wesentlichen Prüfergebnisse veröffentlicht.“

Die Jahresberichte des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt beinhalten jedoch keine Prüfergebnisse zur Privatschulfinanzierung. Allerdings sollen nach Auskunft des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalts im Jahr 2019 externe Begutachtungsergebnisse zu den Schülerkosten öffentlicher und privater Schulen im Landtag vorgestellt werden.

Der Landesrechnungshof Berlin hat in seinem Jahresbericht 2015 die Prüfung der Verwendungsnachweise untersucht und große Mängel festgestellt (LRH BE 2015, S. 117-125). Hauptkritikpunkt war die unzureichende und unvollständige Prüfung der Verwendungsnachweise, weswegen Rückforderungen überbezahlter Zuschüsse „in erheblicher Höhe nicht durchgesetzt werden konnten“ (LRH BE 2015, S. 124). So wurden Zuschüsse, die je Schule maximal 2.000 Euro über dem tatsächlich zu bewilligendem Zuschuss lagen, entgegen geltendem Recht nicht von den Privatschulen zurückgefordert (LRH BE 2015, S. 122-123). Zusätzlich waren Rückforderungen verjährt, die sich allein in den Jahren 1998 bis 2004 auf über 220.000 Euro beliefen (LRH BE 2015, S. 123-124).

Der Hamburgische Landesrechnungshof hat die Hamburger Privatschulen im Jahresbericht 2012 untersucht (LRH HH 2012, S. 168-174). Dabei wurde beanstandet, dass die Informationslage nicht ausreichend sei, um seitens der Privatschulaufsicht die Gleichwertigkeit und Qualität des Unterrichts umfassend zu beurteilen (LRH HH 2012, S. 168-169). Zudem werden in die Schülerkostensätze pauschale Sonderbedarfe (z.B. für Integration, Sprachförderung) einbezogen, die sich 2010 auf 7 Mio. Euro beliefen, ohne dass der tatsächliche Bedarf der Privatschulen für diese Sonderbedarfe geprüft würde, wodurch Mehrkosten verursacht würden (LRH HH 2012, S. 170-171). Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Einbezug der gebäudebezogenen

Kosten und der kalkulatorischen Miete in die Schülerkostensätze zum Teil eine Doppelbezuschussung der gleichen Kostenpunkte bedeutet (LRH HH 2012, S. 171-172). Ferner wurde vom Landesrechnungshof kritisiert, dass der Haushaltsansatz für das Jahr 2012 für die Finanzhilfe an die Privatschulen zu niedrig angesetzt war, wodurch gegen § 11 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung verstoßen wurde (LRH HH 2012, S. 173-174). Im Ergebnisbericht 2013 des Landesrechnungshofes wurde festgehalten, dass einige Forderungen aus dem Jahresbericht 2012 umgesetzt wurden (LRH HH 2013, S. 19-20). So wird bspw. die Zuschussung von Sonderbedarfen für die inklusive Beschulung künftig bedarfsgerecht je inklusiv beschulten Schülerinnen und Schülern erfolgen (LRH HH 2013, S. 20).

Sowohl im Jahresbericht 2001 als auch 2013 betrachtete der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommerns die Finanzhilfen an Privatschulen (LRH MV 2001, S. 123-129; LRH MV 2013, S. 140-148). Im Jahresbericht 2001 wurde insbesondere festgestellt, dass Privatschulen Zuschusserhöhungen aufgrund ihres pädagogischen Konzepts erhielten, ohne dass dessen tatsächliche Umsetzung ausreichend geprüft wurde oder pädagogische Konzepte umfassender ausgelegt wurden als es die Anträge der Privatschulträger zugelassen hätten (LRH MV 2001, S. 126-129). Weiterhin wurde erwähnt, dass seit 1999 keine Mittel für Baumaßnahmen der Privatschulen vorgesehen sind, ein Ausgleich für Investitions- und Sachkosten jedoch über den Schullastenausgleich möglich war (LRH MV 2001, S. 124). Im Jahresbericht 2013 wurde festgestellt, dass die von den Privatschulträgern eingereichten Unterlagen im Zuge der Genehmigungsverfahren nicht ausreichend seien, um die Anforderungen des Artikels 7 Absatz 4 GG zu prüfen, weswegen der Rechnungshof unrechtmäßige Genehmigungen und infolgedessen unrechtmäßige Finanzhilfen an Privatschulen nicht ausschloss (LRH MV 2013, S. 141-144). Weiterhin wurde von den Schulaufsichtsbehörden nicht geprüft, ob die Genehmigungsvoraussetzungen dauerhaft erfüllt wurden (LRH MV 2013, S. 144-145). Wie bereits 2001 wurde darauf hingewiesen, dass

keine ausreichende Prüfung besonderer pädagogischer Konzepte (konkret: Hochbegabtenförderung, Ganztagsunterricht) bei den Privatschulen erfolgte, die hierfür Zuwendungen erhielten (LRH MV 2013, S. 146). Ferner wurden bis zum Schuljahr 2013/14 keine Verwendungsnachweise eingefordert, weswegen nicht geprüft wurde, ob die Finanzhilfe den Anforderungen des SchulG M-V gerecht wird; diese darf 85 % der tatsächlichen Personalkosten der Privatschulträger nicht überschreiten, der Landesrechnungshof stellte jedoch Verstöße hiergegen fest (LRH MV 2013, S. 146-148).

Der Thüringer Rechnungshof hat im Jahresbericht 2007 Prüfergebnisse zu Zuschüssen an private Grund- und Regelschulen veröffentlicht⁶⁴ (LRH TH 2007, 140-142). Es wurde berichtet, dass 2000 und 2001 die Zuschüsse zweier Privatschulen fehlerhaft berechnet wurden, so dass rund 328.000 Euro zu viel gezahlt wurden (LRH TH 2007, 140). Aufgrund zu später Rückforderungen seitens des Thüringer Kultusministeriums bei einer der beiden Schulen entstand ein finanzieller Schaden von 136.000 Euro (zzgl. Zinsen) (LRH TH 2007, 141-142).

Der nordrhein-westfälische Landesrechnungshof veröffentlichte 2012 Ergebnisse zu den Zuschüssen für Privatschulgebäude (LRH NW 2012, S. 141-147) sowie zur Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und am Betrieb privater Schulen⁶⁵ (LRH NW 2012, S. 148-151)⁶⁶. 2014 wurde der dazugehörige Ergebnisbericht veröffentlicht (LRH NW 2014, S. 27-28). Bezüglich der Zuschüsse für Privatschulgebäude wurde 2012 festgestellt, dass es unterschiedliche Finanzierungsregelungen für die Eigentümer und Mie-

⁶⁴ Zudem wurden im Jahresbericht 2017 die Ergebnisse zu berufsbildenden Schulen (öffentliche und private) in Thüringen veröffentlicht.

⁶⁵ Zudem gab der nordrhein-westfälische Landesrechnungshof auf Nachfrage am 05. März 2019 an, dass die Privatschulfinanzierung regelmäßig geprüft und die Ergebnisse den betroffenen Privatschulen und teils den Aufsichtsbehörden und Gesetzgebern mitgeteilt, jedoch nicht veröffentlicht, werden.

⁶⁶ Außerdem wurden 2019 die Zuschüsse an Freie Waldorfschulen geprüft, bei denen u.a. eine bessere Ausstattung mit Grundstellen als andere private sowie öffentliche Schulen festgestellt wurde (LRH NW 2019, S. 155-164).

ter der Privatschulgebäude gibt, die zur finanziellen Bevorzugung letzterer führten. Denn die Mieterschulen erhielten 2006 je Quadratmeter einen Zuschuss in Höhe von 6,74 Euro und die Eigentümerschulen einen von 3,88 Euro; die dadurch entstandenen tatsächlichen Mehrausgaben betrugen rund 27,4 Mio. Euro. Der Landesrechnungshof schlug eine Vereinheitlichung der Zuschüsse unabhängig der Eigentumsverhältnisse vor (LRH NW 2012, S. 141-144). Dem folgend wurde im Ergebnisbericht 2014 festgehalten, dass Beratungen zwischen Landesvertretern und Privatschulträgern aufgenommen und noch nicht abgeschlossen seien (LRH NW 2014, S. 27). Bezüglich der Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und am Betrieb von Privatschulen wurden im Jahresbericht 2012 Beispiele genannt, die gegen die strikte Trennung öffentlicher und privater Träger verstießen (z.B. die Übernahme des Eigenanteils des Privatschulträgers durch die Kommunen). Der Landesrechnungshof sah hierin eine Strategie zur Entlastung der kommunalen Haushalte durch die Verlagerung der Bildungsfinanzierung vom Kommunal- auf den Landeshaushalt. Er schlug die Prüfung und ggf. den Entzug des Genehmigungsstatus vor, wenn sich öffentliche Schulträger an Privatschulen beteiligten (LRH NW 2012, S. 149-150). Im Ergebnisbericht 2014 hieß es, die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Trägern sollte zukünftig rechtskonform eingehalten werden und „die Bezirksregierungen als Obere Schulaufsichtsbehörden seien sensibilisiert worden“ (LRH NW 2014, S. 28).

Der Bayerische Landesrechnungshof veröffentlichte in seinem Jahresbericht 2009 Prüfergebnisse zur Förderung von Baumaßnahmen an Privatschulen in den Jahren 2007 bis 2009 (LRH BY 2009, S. 73-82). Der Gesamtbetrag belief sich auf 60 Mio. Euro, wobei der Rechnungshof insbesondere für die privaten Volks- und Förderschulen feststellte, dass nicht notwendige Kosten erstattet wurden (LRH BY 2009, S. 75-77). Zudem wurden zum Teil Verstöße gegen Vergaberichtlinien sowie ein Fehlen von aktuellen Bedarfs-

prognosen und Verwendungsnachweisen bzw. deren mangelhafte Prüfung festgestellt (LRH BY 2009, S. 78-80).

Zusammengefasst verweisen alle genannten Berichte der Landesrechnungshöfe auf – zum Teil nach Bundesland variierende – Mängel in der Privatschulbezuschussung und in der Aufsicht der rechtmäßigen Mittelvergabe und -verwendung. Es wurden zu hohe Zuschüsse festgestellt, die sich aus Mängeln beim Berechnungs- bzw. Zuschussfeststellungsverfahren und auch aus unzureichenden Prüfungen der Verwendungsnachweise ergeben und nicht im Verhältnis zur Entwicklung der Privatschülerzahlen stehen. Zudem wurden zu hohe Zuschusszahlungen durch die Länder nicht zurückgefordert. Auch bei den Zuschüssen für Mieten und Baumaßnahmen wurden zu hohe Finanzhilfen konstatiert. In der Regel stellen die Landesrechnungshöfe in ihren Berichten fest, dass die Privatschulbezuschussung reformiert oder mindestens besser (durch bspw. Verwendungsnachweise) kontrolliert werden muss, um auch den Anforderungen des Grundgesetzes sowie der entsprechenden Landesnormen zu entsprechen. Die Einschätzung der Landesrechnungshöfe stützen insoweit unsere Ausführungen aus Abschnitt III, dass die Zuschussregelungen in vielen Bundesländern unzureichend und nicht nachvollziehbar geregelt sind, wodurch eine Reihe von Unregelmäßigkeiten bei der Finanzierung von Privatschulen erklärt werden können. Die Probleme liegen allerdings vor allem im Vollzug der Vorschriften und der regelmäßigen Kontrolle durch die zuständigen Aufsichtsbehörden. In der Summe ergeben sich aus den Landesrechnungshofberichten auch bei der Privatschulfinanzierung klare Hinweise auf ein Kontrolldefizit der Bundesländer (vgl. zum Sonderungsverbot bereits Wrase und Helbig 2016).

4.3. International Schools

In seinem Jahresbericht 2019 stellte der Landesrechnungshof Bremen fest, dass der International School of Bremen zwischen 1997 und 2004 rund 441.000 Euro Zuschüsse gewährt wurden, obwohl sie als Ergänzungsschule – im Gegensatz zu den Ersatzschulen – keinen Anspruch auf diese Zuschüsse hatte. Der Landesrechnungshof gab an, dass erst im Jahr 2005 das Privatschulgesetz dahin gehend geändert wurde, dass die International School of Bremen folglich auch als Ersatzschule gilt. Diese Gesetzesänderung und der daraus resultierende Ersatzschulstatus werden durch den Landesrechnungshof in Frage gestellt (LRH HB 2019, S. 81). Zum Beispiel sei der englischsprachige Unterricht in der Primarstufe kein inhaltlich-pädagogisches Konzept und stelle daher kein „besonderes pädagogisches Interesse“ (Artikel 7 Absatz 5 Grundgesetz) dar, wodurch die Genehmigungsvoraussetzungen für private Grundschulen nicht erfüllt seien (LRH HB 2019, S. 82). Auch verstoßen die vom Landesrechnungshof ermittelten durchschnittlichen monatlichen Schulgelder von 766 Euro je Schülerin und Schüler im Schuljahr 2016/17 sowie die Aufnahmegebühr von 6.000 Euro gegen das Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG (LRH HB 2019, S. 83). Ferner stellte der Rechnungshof fest, dass die International School of Bremen seit acht Jahren jährlich Überschüsse erwirtschaftete (LRH HB 2019, S. 84).

In seinem Jahresbericht 2018 stellte der Brandenburgische Rechnungshof fest (LRH BB 2018, S. 144-153), dass die Berlin-Brandenburg International School seit 1991 mit mindestens 30 Mio. Euro bezuschusst wurde, obwohl sie einerseits die Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen zu keinem Zeitpunkt erfüllte und andererseits durch hohe und intransparente Schulgelder gegen das Sonderungsverbot verstieß. Die Bezuschussung dieser Privatschule war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht

mit den geltenden Landesnormen vereinbar.⁶⁷ Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte seit 2006 nicht vollständig und ordnungsgemäß. Daher fordert der Brandenburgische Rechnungshof eine konsequente Prüfung dieser inklusive der Prüfung der Rückforderung der unrechtmäßig geleisteten Zuschüsse oder eine Anpassung der ESZV BB (LRH BB 2018, S. 144-148).

Im Jahresbericht 2013 des Thüringer Landesrechnungshofs wurden die Prüfergebnisse der staatlichen Rechnungsprüfstelle Suhl zur Thuringia International School in Weimar (ThIS) für die Haushaltsjahre 2005 bis 2010 unter besonderer Berücksichtigung der Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen veröffentlicht (LRH TH 2013, S. 89-97). Seit 2006 können internationale Ergänzungsschulen nach § 15 Absatz 6 ThürSchFTG 80 % der Zuschüsse vergleichbarer Ersatzschulen erhalten, insofern „ein besonders wichtiges, insbesondere wirtschaftliches öffentliches Interesse besteht.“ Diese Voraussetzung werden von der ‚ThIS‘ nach Einschätzung des Thüringer Rechnungshofes nicht erfüllt; ein Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftsstandort Weimar bzw. Thüringen, der Ansiedlung von internationalen Unternehmen und der ‚ThIS‘ konnte nicht festgestellt werden (LRH TH 2013, S. 89-91). Der Landesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Anzahl ausländischer Schülerinnen und Schüler an der ‚ThIS‘ zwar gewachsen, jedoch unter 25 % (Schuljahr 2012/13) geblieben sei (LRH TH 2013, S. 91). Zudem sei der ‚ThIS‘ seit 2006 die maximale Fördersumme (80 % der Ersatzschulzuschüsse) zugestanden worden, ohne die finanzielle Situation (z.B. deren Einnahmen) der ‚ThIS‘ und somit den tatsächlichen Bedarf zu prüfen. Der Landesrechnungshof stellte für die Jahre 2008 bis 2010 fest, dass die ‚ThIS‘ Jahresüberschüsse erwirtschaftete (LRH TH 2013, S. 91-92). Das Thüringer Kultusministerium hielt in Reaktion hierauf an der Einschätzung

⁶⁷ Beispielsweise flossen in die Zuschussberechnungen auch die ausländischen Schülerinnen und Schüler ein, obwohl für diese laut ESZV BB (Fassung von 2012) keine Zuschüsse gewährt werden.

fest, dass die Voraussetzungen des § 15 Absatz 6 ThürSchfTG erfüllt seien. Dem stimmte der Landesrechnungshof nicht zu, insbesondere im Hinblick auf das öffentliche statt rein private Interesse an dieser Ergänzungsschule (LRH TH 2013, S. 92-97).

Der Rechnungshof Baden-Württemberg⁶⁸ hat in seiner Denkschrift aus dem Jahr 2005 die Bezuschussung von drei staatlich anerkannten Ergänzungsschulen (International Schools) im Schuljahr 2004 in Höhe von 2,4 Mio. Euro geprüft (LRH BW 2005, S. 83-86). Es wurde festgestellt, dass diese Bezuschussung auf Ministerratsbeschlüssen fußt und gegen § 17 PSchG B-W verstößt, da dort zwar für berufsbildende, nicht jedoch für allgemeinbildende Ergänzungsschulen staatliche Finanzhilfen vorgesehen sind (LRH BW 2005, S. 83-85). „Der RH empfiehlt, eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Förderung der internationalen Schulen zu schaffen oder die Zuwendungen einzustellen.“⁶⁹ (LRH BW 2005, S. 86).

Nicht nur die Bezuschussung der allgemeinbildenden Ersatzschulen wurde durch die Landesrechnungshöfe kritisiert, sondern auch die der International Schools, welche in den meisten Bundesländern als Ergänzungsschulen firmieren. Insbesondere die hohen staatlichen Zuschüsse an die International Schools, die sowohl gegen die Genehmigungsvoraussetzungen als auch das Sonderungsverbot verstoßen, wurden hierbei angemahnt. Zugleich werfen die Landesrechnungshöfe die Frage auf, inwiefern International Schools (als Ergänzungsschulen) überhaupt zuschussberechtigt sind.

⁶⁸ Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat seit 2000 keine Ergebnisse zu Prüfungen der allgemeinbildenden Ersatzschulen veröffentlicht. In der Denkschrift 1998 kritisiert der Rechnungshof Baden-Württemberg jedoch, dass er nur begrenzten Zugang zu den für die Prüfung der Privatschulfinanzierung notwendigen Daten hätte und sein Prüfrecht für die Privatschulen eingeschränkt sei (LRH BW 1998, S. 15-16).

⁶⁹ Das Baden-Württembergische Kultusministerium stimmte dieser Einschätzung nicht zu; die Bezuschussung der Ergänzungsschulen sei nicht Bestandteil der Privatschulfinanzierung, sondern der Wirtschaftsförderung und falle daher unter die Landeshaushaltsordnung.

5 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

In der vorliegenden Studie haben wir untersucht, wie die privaten Schulen in den 16 Bundesländern finanziert werden. Dabei wurde deutlich, dass sich die Finanzierung der privaten Schulen in erster Linie an den Schülerkosten im öffentlichen System orientiert. Bereits der Vergleich der Ausgaben für Schülerinnen und Schüler im öffentlichen Schulsystem ist mit Schwierigkeiten verbunden, weil nicht extrahiert werden kann, ob in allen Bundesländern vergleichbare Kosten in die Bildungsberichterstattung einfließen. In zwei Erhebungen des statistischen Bundesamtes (2009 und 2013), die jedoch methodisch nicht immer nachvollziehbar waren, zeigte sich eine vergleichbare Finanzausstattung der privaten Schulen im Vergleich zu den öffentlichen Schulen. Dennoch sind aufgrund der in Abschnitt II genannten Probleme sowohl Bundesländervergleiche als auch direkte Vergleiche zwischen den Ausgaben an öffentlichen und privaten Schulen je Schülerin und Schüler mit Vorsicht zu behandeln. Eine Betrachtung der Entwicklung der Bildungsausgaben je Bundesland ist jedoch ohne Bedenken möglich.

Im Hauptteil der vorliegenden Studie haben wir analysiert, nach welchen Kriterien und in welcher Höhe die privaten Schulen in den deutschen Bundesländern finanziert werden (vgl. Abschnitt III). Trotz vielfältiger Finanzierungsmodelle und einiger Sonder- und Ausnahmeregelungen in den Landesnormen, denken wir, dass es uns gelungen ist erstmals eine vergleichbare Zusammenstellung der Privatschulfinanzierung in den 16 Bundesländern vorzulegen und die Kostendeckung der Privatschulen im Vergleich zu den öffentlichen Schulen je Bundesland zu ermitteln.

Die Varianz der Grundfinanzierung der Privatschulen ist dabei sehr groß. Während die Sekundarschulen in Thüringen und Bremen nur rund 50 Prozent dessen erhalten, was ein Schüler im öffentlichen Schulsystem kostet, erhalten die privaten Grundschulen in Sachsen fast 100 % von dem was ein

Schüler im öffentlichen Schulsystem kostet. Die Varianz ist also noch etwas größer als dies andere Studien bisher postulierten (Klemm et al. 2018).

Die Finanzierung der Privatschulen soll allerdings nicht nur auf Grundlage der staatlichen Förderung stattfinden. Nach der gängigen Rechtsprechung kann die Finanzierung der Privatschulen unter Beachtung des „3-Säulen-Modells“ aus (1) staatlicher Förderung, (2) Trägereigenleistung und (3) Schulgeldeinnahmen (außer Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Saarland) erfolgen. Es ergeben sich aber deutlich höhere Deckungsgrade, wenn man neben der staatlichen Grundfinanzierung zusätzlich eine Trägereigenleistung von 10 % der Kosten eines Schülers im öffentlichen Schulsystem, wie ein durchschnittliches Schulgeld von 100 Euro (Ostdeutschland) bzw. 140 Euro (Westdeutschland) einbezieht. So ist der Kostendeckungsgrad der Privatschulen von 110 % und mehr in acht Bundesländern, nämlich Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Hamburg erreicht. Hier ist folglich die finanzielle Basis der privaten Ersatzschulen besser als im öffentlichen Schulsystem. Ferner liegt der Kostendeckungsgrad der Privatschulen in Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, den Gymnasien in Bremen, den Ganztagsgrundschulen in Thüringen sowie den Realschulen und Sekundarstufen II der Gymnasien in Niedersachsen bei 95 bis 107 %. In diesen vier (mit den einzelnen Schulformen in Bremen, Thüringen, Niedersachsen: sieben) Bundesländern ist die Finanzierung auskömmlich für die privaten Schulen, wenn man sie mit den Kosten eines Schülers im öffentlichen Schulsystem vergleicht.

Ob die Finanzierung der Privatschulen in Mecklenburg-Vorpommern, der privaten Grundschulen in Bremen und der Grundschulen und der Sekundarstufe I der Gymnasien in Niedersachsen mit einem Kostendeckungsgrad (inklusive Trägereigenleistung und Schulgeld) von 85,9 bis 91 % als auskömmlich bewertet werden kann, hängt wohl auch mit den normativen

Vorstellungen zusammen, wie gut private Schulen im Vergleich zu öffentlichen Schulen ausgestattet sein sollten. Eine eindeutige Unterfinanzierung ist hier aber nicht festzustellen.

Eine deutlich unterhalb der öffentlichen Schulen liegende Finanzierung der Privatschulen ist jedoch mit einem Kostendeckungsgrad von 68 bis rund 84 Prozent (inklusive Trägereigenleistung und Schulgeld) in den privaten Oberschulen in Bremen und den weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I in Thüringen festzustellen.

Ausgehend von den rechtlichen Gegebenheiten sind die Privatschulen in Deutschland, bis auf wenige Ausnahmen, auskömmlich finanziert. Bei den von uns dargestellten Ergebnissen haben wir dabei relativ konservative Annahmen über Trägereigenleistungen und Schulgeldeinnahmen formuliert. So geht z.B. Nordrhein-Westfalen von einer Trägereigenleistung von 15 Prozent aus. Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein veranschlagen ein höheres durchschnittliches Schulgeld als 140 Euro. In der Realität nahmen die hessischen Privatschulen zuletzt im Durchschnitt 312 Euro Schulgeld (Median 180 Euro) ein (Wrase et al. 2017).

Nicht verschwiegen werden soll an dieser Stelle, dass die finanzielle Situation von neugegründeten Privatschulen (insb. solchen ohne finanzstarke Schulträger) teilweise, je nach Träger, schwierig sein kann, da ihre öffentliche Finanzierung in den ersten Jahren einigen Restriktionen unterliegt. Die entsprechenden Regelungen zur Wartefrist wurden allerdings vom Bundesverfassungsgericht gebilligt, da sie legitime Zwecke verfolgen. Es soll sichergestellt werden, dass private Ersatzschulen auf Dauer bestehen und die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen können.

Trotz allem sollen die hier gewonnen Ergebnisse nicht darüber hinweg täuschen, dass die Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern alles andere als einheitlich und nachvollziehbar geregelt ist. Dies spiegelt

sich auch darin wider, dass die Berichte der Landesrechnungshöfe zur Privatschulfinanzierung teilweise erhebliche Defizite und unrechtmäßige Praktiken bei der Bewilligung, Kontrolle und Rückforderung von Zuschüssen durch die Behörden aufweisen. Die Regelungen der Privatschulförderung müssen mit Blick auf ihre Nachvollziehbarkeit und Bestimmtheit verbessert werden, aber vor allem müssen bestehende, durchaus erhebliche Vollzugsdefizite (vgl. Landesrechnungshofberichte in Abschnitt IV) beseitigt werden. Gleichzeitig sollten Auskunftspflichten der Privatschulen gesetzlich verankert werden, damit effektive Kontrollen der Fördervoraussetzungen ermöglicht werden (z.B. durch die Verwendungsnachweisprüfung, die es bereits in einigen Bundesländern gibt bzw. gab).

Im Besonderen wiesen die Berichte der Landesrechnungshöfe auf Unregelmäßigkeiten bei der Finanzierung der internationalen Schulen hin. Diese sind wohl auch darauf zurückzuführen, dass die Form, in der private internationale Schulen in Deutschland betrieben werden (mit zumeist extrem hohen Schulgeldern ohne Schulgeldermäßigungstatbestände), nicht mit dem Grundgesetz (Speziell Art. 7 Abs. 4) vereinbar sind. Die gewählten landesrechtlichen Sonderwege zum Betrieb dieser Schulen sind zumindest bisher so gewählt worden, dass diese durch die Landesrechnungshöfe in Frage gestellt werden.

Trotz der hier dargelegten Erkenntnisse, die erstmalig die Privatschulfinanzierung in den 16 Bundesländern vergleichbar gemacht haben, zeigt sich an einigen Stellen, dass die 16 deutschen Schulsysteme relativ schwer vergleichbar sind.

Es bleibt insgesamt undurchsichtig, welche Kennzahlen bundeslandspezifisch in die Berechnungen der Ausgaben je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen einfließen; daher ist auch unklar, inwiefern diese Kenngrößen überhaupt miteinander verglichen werden können. Weiterhin bleibt offen, inwieweit die Erhebungen und Fortschreibungen des Statistischen

Bundesamtes bezüglich der Finanzen der Privatschulen deren tatsächliche Finanzsituation widerspiegeln. Es ist fraglich, ob es nicht sowohl für die Privatschulen und Landesbehörden als auch für die nationale und internationale Bildungsberichterstattung von größerem Nutzen wäre, wenn die Finanzsituationen aller Privatschulen erhoben und ausgewertet würden: die Privatschulen könnten ihre Rechte faktenbasiert einfordern, die Landesbehörden könnten die Einhaltung der Gesetze durch Privatschulen sowie die Verwendung öffentlicher Mittel im Bildungshaushalt effektiver prüfen. Zudem wäre die Bildungsberichtserstattung zu den Privatschulen insgesamt fundierter.

Die Privatschulfinanzierung betreffend sei auf die von uns genannten Forschungsdesiderate (bspw. zu Wartefristen, Trägereigenleistungen) in den entsprechenden Abschnitten verwiesen. Zusätzlich bleibt jedoch insbesondere ungeklärt, welche Verwaltungspraktiken aus den von uns analysierten Landesnormen resultieren, wie mit Ausnahmeregelungen und Sonderfällen umgegangen wird und ob hierbei eine Gleichbehandlung aller Privatschulen erfolgt. Gleichmaßen können wir nicht beantworten, welche Wechselwirkungen zwischen den diversen Privatschulfinanzierungssystemen und der Einhaltung sämtlicher Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG durch die Privatschulen bestehen.

6 Literaturverzeichnis

- Breidenstein, Georg, Jens Oliver Krüger und Anna Roch*, 2014: Aber Elite würde ich's vielleicht nicht nennen. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 17: S. 165-180.
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, 2017: Das missverstandene Sonderungsverbot für private Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 GG). Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Hannover.
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, 2018: Das Sonderungsverbot für Ersatzschulen. NVwZ-Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 37: S. 761-768.
- Buschle, Nicole, und Sven Schmiedel*, 2016: Finanzen der Schulen. Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2013. Wiesbaden.
- Cremer, Wolfram*, 2019: Die Gründungs- und Betätigungsfreiheit von Ersatzschulen im Kontext ihrer verfassungsfundierten sozialstaatlichen Imprägnierung. Recht & Bildung (R&B) 19: S. 3-17.
- Görlitz, Katja, C Katharina Spieß und Elena Ziege*, 2018: Fast jedes zehnte Kind geht auf eine Privatschule: Nutzung hängt insbesondere in Ostdeutschland zunehmend vom Einkommen der Eltern ab. DIW-Wochenbericht 85: S. 1103-1111.
- Haider, Carsten, und Sven Schmiedel*, 2012: Finanzen der Schulen. Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009. Wiesbaden.
- Hamburger Senat*, 2012: Allgemeine Schulen in freier Trägerschaft? Drucksache 20/5144.
- Hamburger Senat*, 2018: Wann werden Schulen in freier Trägerschaft in Hamburg endlich ausreichend finanziell unterstützt? Drucksache 21/11765.
- Hardorp, Detlef*, 2017: Die Mär von den konsolidierten Schulgeldhöhen. Zu Michael Wrase und Marcel Helbig: „Das missachtete Verfassungsgebot – Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird“ (NVwZ 22/2016, 1591 ff.). Recht & Bildung (R&B) 17: S. 5-20.
- Helbig, Marcel, und Rita Nikolai*, 2015: Die Unvergleichbaren: Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949: Julius Klinkhardt.
- Helbig, Marcel, und Michael Wrase*, 2017: Übersicht über die Vorgaben zur Einhaltung des Sonderungsverbots in den Bundesländern. WZB Discussion Paper P 2017-004: S.
- Helbig, Marcel, und Rita Nikolai*, 2017: Alter Wolf im neuen Schafspelz? Die Persistenz sozialer Ungleichheiten im Berliner Schulsystem. WZB Discussion Paper P-2017-001: S.
- Helbig, Marcel, Rita Nikolai und Michael Wrase*, 2017: Privatschulen und die soziale Frage Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern. Leviathan 45: S. 357-380.
- Helbig, Marcel, Markus Konrad und Rita Nikolai*, 2018: Die Schulinfrastruktur in Ost-

deutschland: Ein multimedialer Zugang zur Analyse der Veränderungen von Schulstandorten. WZB Discussion Paper.

Hessischer Landtag, 2013: Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Finanzierung von Ersatzschulen. Drucksache 18/7238.

Hetmeier, Heinz-Werner, Rainer Wilhelm und Thomas Baumann, 2007: Methodik zur Gewinnung der Kennzahl „Ausgaben öffentlicher Schulen je Schülerin und Schüler“. *Wirtschaft und Statistik* 1: S. 68–76.

ISW (Institut Für Strukturpolitik Und Wirtschaftsförderung), 2019: Schülerkostengutachten Thüringen. Ermittlung der schulformbezogenen Kosten an öffentlichen Schulen in Thüringen und Vergleich mit den Finanzhilfebeiträgen für Schulen in freier Trägerschaft. Halle.

Jungbauer-Gans, Monika, Henning Lohmann und Katharina Spieß, 2012: Bildungsungleichheiten und Privatschulen in Deutschland. S. 64–85 in: (Hg.), *Soziologische Bildungsforschung*. Springer.

Klemm, Klaus, Lars Hoffmann, Kai Maaz und Petra Stanat, 2018: Privatschulen in Deutschland. Trends und Leistungsvergleiche. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung: S.

LRH BB (Landesrechnungshof Brandenburg), 2018: Berlin Brandenburg International School: Jahrzehntelange Ersatzschulfinanzierung einer Schule ohne Ersatzschulqualität. S. 144–153 in: (Hg.), *Jahresbericht 2018*.

LRH BE (Rechnungshof Von Berlin), 2015: Hohe Einnahmeverluste durch Versäumnisse bei der Prüfung der Mittelverwendung durch Privatschulen. S. 117–125 in: (Hg.), *Jahresbericht 2015*.

LRH BW (Rechnungshof Baden-Württemberg), 1998: Aufwendungen des Landes für Privatschulen. S. 1–16 in: (Hg.), *Denkschrift 1998. Ressortübergreifende Empfehlungen*.

LRH BW (Rechnungshof Baden-Württemberg), 2005: Zuschüsse an internationale Schulen. S. 83–86 in: (Hg.), *Denkschrift 2005*.

LRH BY (Bayerischer Oberster Rechnungshof), 2009: Förderung von Baumaßnahmen privater Schulen. S. 73–82 in: (Hg.), *Jahresbericht 2009*.

LRH HB (Rechnungshof Der Freien Hansestadt Bremen), 2019: Bildung. Aufsicht über Ersatzschulen. S. 77–84 in: (Hg.), *Jahresberichte 2019. Land und Stadt. Bremen*.

LRH HE (Hessischer Rechnungshof), 2006: Leistungen nach dem Ersatzschulfinanzierungsgesetz. S. 195–198 in: (Hg.), *Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen*.

LRH HH (Rechnungshof Freie Und Hansestadt Hamburg), 2012: Schulen in freier Trägerschaft. S. 168–174 in: (Hg.), *Jahresbericht 2012 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010*.

LRH HH (Rechnungshof Freie Und Hansestadt Hamburg), 2013: Schulen in freier Trägerschaft. S. 19–20 in: (Hg.), *Ergebnisbericht 2013*.

LRH MV (Landesrechnungshof Mecklenburg–Vorpommerns), 2001: Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft. S. 123–129 in: (Hg.), Jahresbericht 2001 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1999.

LRH MV (Landesrechnungshof Mecklenburg–Vorpommerns), 2013: Finanzhilfen für Privatschulen. S. 140–148 in: (Hg.), Jahresbericht 2013. Teil 2 Landesfinanzbericht 2013.

LRH Ni (Niedersächsischer Landesrechnungshof), 2015: Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft Privatschulfreiheit versus Schulaufsicht? S. 17–22 in: (Hg.), Jahresbericht 2015 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs. Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2013.

LRH NI (Niedersächsischer Landesrechnungshof), 2017: Zur Kasse bitte: Überhöhte Sachkostenanteile bei Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft. S. 136–140 in: (Hg.), Jahresbericht 2017 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs. Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2015.

LRH NW (Landesrechnungshof Nordrhein–Westfalen), 2012: Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude. S. 141–147 in: (Hg.), Jahresbericht 2012 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011.

LRH NW (Landesrechnungshof Nordrhein–Westfalen), 2012: Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen. S. 148–151 in: (Hg.), Jahresbericht 2012 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011.

LRH NW (Landesrechnungshof Nordrhein–Westfalen), 2014: Zuschüsse für die von Ersatzschulen genutzten Schulgebäude. S. 27 in: (Hg.), Ergebnisbericht 2014 des Landesrechnungshofs Nordrhein–Westfalen über den Jahresbericht 2012.

LRH NW (Landesrechnungshof Nordrhein–Westfalen), 2014: Beteiligung öffentlicher Schulträger an der Errichtung und dem Betrieb von Ersatzschulen. S. 28 in: (Hg.), Ergebnisbericht 2014 des Landesrechnungshofs Nordrhein–Westfalen über den Jahresbericht 2012.

LRH RP (Rechnungshof Rheinland–Pfalz), 2015: Nr. 15 Beiträge des Landes zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten allgemeinbildender Ersatzschulen. Mängel im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit finanziellen Folgen. S. 136–143 in: (Hg.), Jahresbericht 2015.

LRH SH (Landesrechnungshof Schleswig–Holstein), 2011: Schulen in freier Trägerschaft – Privatschulfinanzierung. S. 63–74 in: (Hg.), Bemerkungen 2011.

LRH SH (Landesrechnungshof Schleswig–Holstein), 2013: 1,5 Mio. € zusätzlich für Schulen in freier Trägerschaft. S. 69–71 in: (Hg.), Bemerkungen 2013.

LRH SN (Sächsischer Rechnungshof), 2015: Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft. S. 129–132 in: (Hg.), Jahresbericht 2015 des Sächsischen Rechnungshofs–Band I: Staatsverwaltung.

LRH TH (Thüringer Rechnungshof), 2007: Zuschüsse für private Grund- und Regel-

schulen. S. 140–142 in: (Hg.), Jahresbericht 2007 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2005.

LRH TH (Thüringer Rechnungshof), 2013: Förderung des „thuringia international school-weimar e. V.“. S. 89–97 in: (Hg.), Jahresbericht 2013 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2011.

Nikolai, Rita, und Michael Wrase, 2017: Freiheit und Verantwortung von Privatschulen. Politische Handlungsempfehlungen für eine faire Privatschulregulierung mit Blick auf andere europäische Staaten. böll.brief Teilhabegesellschaft #4, Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit dem WZB: S.

Rux, Johannes, und Norbert Niehues, 2013: Schulrecht. München.

Statistisches Bundesamt, 2010: Bildung und Kultur. Private Schulen. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2012: Bildungsausgaben. Ausgaben je Schüler/-in 2009. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2014: Bildungsausgaben. Ausgaben je Schülerin und Schüler 2011. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2016: Bildungsausgaben. Ausgaben je Schülerin und Schüler 2013. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2017: Bildungsausgaben. Ausgaben je Schülerin und Schüler 2014. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2019: Bildungsausgaben. Ausgaben je Schülerin und Schüler 2016. Wiesbaden.

Thüringer Landtag, 2015: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft. Drucksache 6/829.

Wrase, Michael, 2018: (Warum) Schauen die Schulaufsichtsbehörden weg? Über Kontrollversagen und rechtliche „Grauzonen“ in der nordrhein-westfälischen Ersatzschulfinanzierung. Kritische Justiz 3/2018: S. 327–333.

Wrase, Michael, und Marcel Helbig, 2016: Das missachtete Verfassungsgebot–Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird. NVwZ–Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 35: S. 1591–1598.

Wrase, Michael, Laura Jung und Marcel Helbig, 2017: Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG: Rechtliche und empirische Analyse der Regelungen in den Bundesländern Berlin und Hessen unter Berücksichtigung des aktuellen Gesetzesentwurfs der Landesregierung in Baden-Württemberg. WZB Discussion Paper.

7 Anhang

7.1. Anhang 1 – Übersicht über die Landesnormen zur Privatschulfinanzierung

Je Bundesland werden die Abkürzungen der Landesnormen, wie sie im Beitrag verwendet werden, sowie die dazugehörige Landesnorm in der verwendeten Fassung aufgelistet.

Baden-Württemberg

PSchG B-W	Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz – PSchG) Fassung vom 10. Oktober 2017
VVPSchG B-W	Verordnung des Kultusministeriums und des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zum Vollzug des Privatschulgesetzes (Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz – VVPSchG) Fassung vom 10. Oktober 2017

Bayern

BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) Fassung vom 24. Juli 2018
AVBaySchFG	Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (Ausführungsverordnung Schulfinanzierungsgesetz – AVBaySchFG) Fassung vom 23. Mai 2018
HeimKoZuV	Verordnung zur Durchführung der Art. 25 und 36 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (Heimkostenzuschüsse-Verordnung – HeimKoZuV) Fassung vom 26. Februar 2018
VwVBaySchFG	Vollzug der Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen und des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes über die Lernmittelfreiheit Fassung vom 13. März 2018

Berlin

SchulG BE	Schulgesetz für das Land Berlin (Schulgesetz – SchulG) Fassung vom 18. Dezember 2018
ESZV BE	Verordnung über Zuschüsse für Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverordnung – ESZV) Fassung vom 16. Dezember 2010
PrivSchulGDV BE	Zweite Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Privatschulen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) Fassung vom 11. Juli 1974

Brandenburg

BbgSchG	Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz - BbgSchulG) Fassung vom 18. Dezember 2018
ESZV BB	Verordnung über die Bewilligung von Zuschüssen an die Träger von Ersatzschulen (Ersatzschulzuschussverordnung – ESZV) Fassung vom 17. April 2012
ESZV1 BB	Erste Verordnung zur Änderung der Ersatzschulzuschussverordnung Fassung vom 15. April 2015
ESZV2 BB	Zweite Verordnung zur Änderung der Ersatzschulzuschussverordnung Fassung vom 18. Juli 2017

Bremen

PSchG HB	Gesetz über das Privatschulwesen und den Privatunterricht (Privatschulgesetz) Fassung vom 02. August 2016
----------	--

Hamburg

HmbSfTG	Hamburgisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSfTG) Fassung vom 15. Juli 2015
PrSchulTrFinHV	Verordnung über die Gewährung von Finanzhilfe an private Schulträger (Finanzhilfeverordnung) Fassung vom 05. Juli 2005

Hessen

ESchFG HE	Gesetz über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsgesetz - ESchFG) Fassung vom 24. März 2015 Gültigkeit: 01. Januar 2013 bis 31. Dezember 2023
-----------	--

Mecklenburg-Vorpommern

SchulG M-V	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG M-V) Fassung vom 29. Mai 2018
PschVO M-V	Verordnung für Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulverordnung - PschVO M-V) Fassung 16. Oktober 2018
KSFHSchfTr	Kostensätze gemäß § 128a des Schulgesetzes für die Finanzhilfe der Schulen in freier Trägerschaft für das Schuljahr 2018/19 Bekanntmachung vom 29. Mai 2018

Niedersachsen

NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz Fassung vom 25. Mai 2018
FinHVO	Verordnung über die Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft (FinHVO) Fassung vom 24. Januar 2015

Nordrhein-Westfalen

SchulG NW	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) Fassung vom 21. Juli 2018
FESchVO	Verordnung über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsverordnung – FESchVO) Fassung vom 27. Februar 2018

Rheinland-Pfalz

PrivSchG RP	Landesgesetz über die Errichtung und Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz – PrivSchG) Fassung vom 10. Oktober 2018
PrivSchGDVO RP	Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes (PrivSchGDVO) Fassung vom 13. November 2018

Saarland

PrivSchG SL	Gesetz Nr. 751 über Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz – PrivSchG) Fassung vom 02. Dezember 2011 Gültigkeit bis 31. Dezember 2020
PrivSchGDVO1 SL	Erste Verordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes (1. DVO – PrivSchG) Fassung vom 07. November 2001
PrivSchGDVO2 SL	Zweite Verordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes (2. DVO – PrivSchG) Fassung vom 09. August 2007

Sachsen

SächsFrTrSchulG	Sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) Fassung vom 08. Juli 2015
ZuschussVO SN	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Gewährung von Zuschüssen für Schulen in freier Trägerschaft (Zuschussverordnung – ZuschussVO) Fassung vom 26. Mai 2016
ÄVO SN	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Änderung von Rechtsnormen für Schulen in freier Trägerschaft zum Schuljahr 2018/2019 Fassung vom 08. August 2018

Sachsen-Anhalt

SchulG LSA	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) Fassung vom 09. August 2018
SchifT-VO	Verordnung über Schulen in freier Trägerschaft (SchifT-VO) Fassung vom 04. August 2015

Schleswig-Holstein

SchulG SH	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz – SchulG) Fassung vom 25. Mai 2018 Gültigkeit bis 31. Juli 2019
-----------	---

Thüringen

ThürSchfTG	Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) Fassung vom 23. September 2015 Gültigkeit 01. Januar 2016 bis 31. Dezember 2020
------------	---

7.2. Anhang 2 – Kurzportraits der Privatschulfinanzierung in den Bundesländern

Nachfolgend werden die Privatschulfinanzierungssysteme der 16 Bundesländer als Kurzportraits vorgestellt; die Darstellung erfolgt hier mit Blick auf zentrale Regelungen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Auf eine direkte Zitation wird aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit verzichtet. Insofern nicht anders angegeben, entstammen alle Informationen den zu Beginn jedes Abschnittes genannten Landesnormen.

Baden-Württemberg

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Baden-Württemberg in den §§ 17–19 des Privatschulgesetzes (PSchG B-W)⁷⁰ sowie in den §§ 20–26 der Vollzugsverordnung zum Privatschulgesetz (VVPSchG B-W) geregelt.

Zuschussregel. In Baden-Württemberg erhalten die Privatschulen je Schülerin und Schüler 80 % der Kosten erstattet, die für Schülerinnen und Schüler einer vergleichbaren staatlichen Schule entstehen. Dabei werden die Personal-, Sach- und Miet- bzw. Pachtkosten des Landes sowie die Kosten der kommunalen Schulträger für staatliche Schulen berücksichtigt.

Zusätzliche Gelder. In Baden-Württemberg haben die Privatschulen Ausgleichsansprüche, wenn sie auf Entgelte für Unterricht und Lernmittel verzichten. Dabei darf die Summe aus dem allgemeinen Zuschuss und dem Ausgleichsanspruch maximal 90 % der Kosten entsprechen, die für Schülerinnen und Schüler einer vergleichbaren staatlichen Schule entstehen. Baden-Württemberg übernimmt zwei Drittel der Versorgungsbezüge für Lehrkräfte, die die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für eine lebenslange Anstellung an öffentlichen Schulen erfüllen und bei denen der

⁷⁰ In Anhang 1 wird eine Übersicht über die Landesnormen aller Bundesländer sowie den Abkürzungen, wie sie in diesem Beitrag verwendet werden, gegeben.

Versorgungsfall eingetreten ist. Die Privatschulen in Baden-Württemberg erhalten einen Zuschuss zu Baumaßnahmen in Höhe von 37 %, insofern die Baukosten mindestens 200.000 Euro betragen⁷¹.

Restriktionen. Es besteht eine dreijährige Wartefrist (nach Unterrichtsaufnahme), die Privatschulen müssen auf gemeinnütziger Basis arbeiten und sich an Vorgaben zur Klassengröße halten. Zudem werden die Privatschulzuschüsse gekürzt, insofern eine Kommune eine Privatschule finanziell unterstützt statt eine öffentliche Schule einzurichten⁷².

Bayern

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Bayern in Artikeln 28–47 des dritten Teils des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG), in der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (AVBaySchFG), der Heimkostenzuschüsse-Verordnung (HeimKoZuV) sowie im Vollzug der Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen und des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes über die Lernmittelfreiheit (VwVBaySchFG) festgelegt.

Zuschussregel. Die Privatschulfinanzierung unterscheidet sich in Bayern zwischen Grund- und Mittelschulen, Realschulen und Gymnasien sowie Waldorfschulen; allen Schularten ist gemeinsam, dass sich die Zuschüsse nicht an den Kosten für Schülerinnen und Schüler an staatlichen Schulen orientieren.

⁷¹ Aus der Antwort des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg vom 12.09.2018: „Sowohl bei der Schulbauförderung öffentlicher als auch privater Träger werden Schulbaumaßnahmen mit einem zuschussfähigen Bauaufwand von weniger als 200.000 € nicht gefördert. Mit dieser Bagatellgrenze sollen Kleinstförderungen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung vermieden werden. Es wird davon ausgegangen, dass Schulträger Baumaßnahmen in dieser Größenordnung ohne Landesförderung finanzieren können.“

⁷² Diese Restriktion kommt jedoch aufgrund des Ausbaus des öffentlichen Bildungswesens in Baden-Württemberg nicht zur Anwendung (Antwort vom 12.09.2018 vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg).

Die privaten Grund- und Mittelschulen erhalten pauschale Zuschüsse für die Personal- und Sachkosten. Die Personalkostenpauschale resultiert aus dem Produkt aus den förderfähigen Lehrerwochenstunden und den pauschalen Kosten einer Lehrpersonalstunde, die Sachkostenpauschale beträgt ab dem Schuljahr 2011/12 1.706 Euro und wird jährlich anhand der Entwicklung des Verbraucherpreisindex fortgeschrieben. Die Sachkostenpauschale wird erst ab einer Schüleranzahl von 14 gewährt. Wenn eine private Grund- oder Mittelschule weniger als 100 Schülerinnen und Schüler hat, werden zusätzlich 200 Euro multipliziert mit 100 abzüglich der Anzahl der Schülerinnen und Schüler als Zuschlag gewährt. Baumaßnahmen ab 25.000 € werden an staatlich genehmigten privaten Grund- und Mittelschulen in Bayern zu 60 % und bei staatlich anerkannten zu 70 % bezuschusst.

Die privaten Realschulen und Gymnasien in Bayern erhalten Betriebs- und Versorgungszuschüsse zu den Personal- und Sachkosten, die sich folgendermaßen zusammensetzen: Es werden 112 % des Produkts aus den förderfähigen Lehrerwochenstunden und den pauschalen Kosten einer Lehrpersonalstunde als Betriebszuschuss gewährt. Der Versorgungszuschuss beträgt 25 % des tatsächlichen Personalaufwandes des Vorjahres, dieser wird zu 72 % bezuschusst. Zusätzlich können Baumaßnahmen bezuschusst werden, wobei in der Regel 50 % der förderfähigen Kosten übernommen werden.

Die privaten Waldorfschulen in Bayern erhalten bis zur 4. Klassenstufe pauschale Zuschüsse als private Grundschulen und ab der 5. Klassenstufe Betriebs- und Versorgungszuschüsse wie private Gymnasien. In der 13. Klassenstufe werden diese Zuschüsse je Schülerin und Schüler um einen Zuschlag von 0,8 Lehrerwochenstunden erhöht. Die Baumaßnahmenzuschüsse richten sich nach denen der privaten Gymnasien.

Zusätzliche Gelder. Insofern eine bayerische Privatschule all ihren Schülerinnen und Schülern vollständige Lernmittelfreiheit gewährt, erhalten sie

ebenso wie die staatlichen Schulen eine Pauschale hierfür, wobei sich diese Pauschale bei privaten Grund- und Mittelschulen um 50 % im Vergleich zu den staatlichen Grund- und Mittelschulen erhöht. Darüber hinaus erhalten die Erziehungsberechtigten oder volljährigen Privatschulschülerinnen und -schüler einen Schulgeldausgleich von bis zu 102,50 Euro je Monat für das geleistete Schulgeld, die Waldorfschülerinnen und -schüler erhalten 70 % dieses Betrages (71,75 Euro).

Restriktionen. In Bayern müssen die Privatschulen von juristischen Personen betrieben werden (inkl. kirchlicher Rechtsträger), sie müssen gemeinnützig arbeiten, eine zweijährige Wartefrist durchlaufen und die Bestimmungen zur wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte des BayEUG beachten (Art. 97 Abs. 1). Die bayerischen privaten Grund- und Mittelschulen dürfen nur mit einer Mindestschüleranzahl von 14 betrieben werden, zudem müssen ihre Schulträger schriftlich bestätigen, dass die Zuschüsse lediglich für Personal- und Sachaufwand verwendet werden. Die privaten Realschulen, Waldorfschulen und Gymnasien müssen bis zur letzten Jahrgangsstufe ausgebaut sein und zwei Drittel der Schüler müssen das letzte Schuljahr erfolgreich absolviert haben, andernfalls wird der Zuschuss auf 65 % reduziert. Alle Schulträger müssen sich bei Baumaßnahmen an die Vergabe- und Vertragsordnungen halten, andernfalls können Zuschüsse gekürzt oder gestrichen werden. Den Waldorfschulen wird auferlegt, dass sie dauerhaft die Gleichwertigkeit ihrer Bildungs- und Erziehungsziele mit öffentlichen Schulen gewährleisten.

Berlin

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Berlin primär in der Ersatzschulzuschussverordnung (ESZV BE) geregelt, die an § 101 des Schulgesetzes für das Land Berlin (SchulG BE) anschließt. Darüber hinaus wird sie in der Zweiten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Privatschulen und den Privatunterricht (PrivSchulGDV BE) geregelt.

Zuschussregel. Die Berliner Privatschulen erhalten 93 % der vergleichbaren Personalkosten staatlicher Schulen der gleichen Schulart, dazu wird anhand der Anzahl der Schülerinnen und Schüler einer Privatschule der Lehrkräftebedarf ermittelt. Insofern die Privatschulen die für staatliche Schulen festgelegten Klassengrößen um 10 % über- oder unterschreiten, wird der Zuschuss entsprechend erhöht oder gekürzt.

Zusätzliche Gelder. Die Schülerinnen und Schüler der Berliner Privatschulen erhalten ebenso wie solche der staatlichen Schulen Zuwendungen für Lehr- und Lernmittel.

Restriktionen. In Berlin ist die Wartefrist von mindestens drei Jahren (oder bis der erste Jahrgang die letzte Jahrgangsstufe der entsprechenden Schulart erreicht) die einzige generelle Restriktion; eine wichtige Ausnahme von der Wartefrist greift, wenn ein Schulträger bereits Zuschüsse für eine ohne wesentliche Beanstandungen geführte (andere) Ersatzschule erhält. Weiterhin werden Schulträgern, die nicht gemeinnützig arbeiten, die Zuschüsse gekürzt, wenn sie mehr als 125 % der vergleichbaren Personalkosten an öffentlichen Schulen als Einnahmen generieren.

Brandenburg

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Brandenburg in §§ 124 und 124a des Gesetzes über die Schulen im Land Brandenburg (BbgSchG) und in der Ersatzschulzuschussverordnung (ESZV BB) sowie zwei Verordnungen zur Änderung der ESZV BB (ESZV1 BB und ESZV2 BB) festgelegt.

Zuschussregel. Die Brandenburger Privatschulen erhalten je Schülerin und Schüler einen Pauschalbetrag (Schülerausgabensatz). Dieser ist ein Produkt aus den jährlichen Personaldurchschnittskosten an öffentlichen Schulen je Lehrkraft und Schulart, der Lehrkräfte-SchülerInnen-Relation an öffentlichen Schulen sowie einem Zuschlagfaktor für Sachkosten und einem Zu-

schussfaktor. Der Sachkostenzuschlagfaktor ist auf 1,25 und der Zuschussfaktor auf 0,94 festgelegt.

Zusätzliche Gelder. Zusätzliche Zuschüsse sind für pädagogisches Personal zur Erfüllung besonderer schulischer Angebote, für Ganztagsangebote sowie für den Unterricht in flexibler Eingangsphase möglich.

Restriktionen. In Brandenburg müssen die Privatschulen eine dreijährige Wartefrist durchlaufen und gemeinnützig, ohne wesentliche Beanstandungen durch die entsprechenden Behörden arbeiten, welche u.a. die Verwendungsnachweise der Privatschulen prüfen. Zudem werden die Zuschüsse an die Privatschulen für jede verbeamtete Lehrkraft, die an dieser Privatschule tätig ist, um je 14.200 € gekürzt.

Bremen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung in Bremen ist in § 20 des Privatschulgesetzes (PSchG HB) geregelt, eine Verwaltungsvorschrift o.ä. existiert nicht.

Zuschussregel. In Bremen wird je Schülerin und Schüler einer Privatschule ein Schülerkostensatz als Zuschuss gewährt. Der Schülerkostensatz entspricht einem Anteil der tatsächlichen Personalausgaben vergleichbarer öffentlicher Schulen des vorhergehenden Haushaltsjahres, wobei die Anteile je nach Schulart variieren: private Grundschulen erhalten 72,3 %, private Ober- und Waldorfschulen 76 % sowie private Gymnasien 90 % der tatsächlichen Personalkosten der öffentlichen Schulen.

Zusätzliche Gelder. In Bremen sind neben dem Schülerkostensatz keine weiteren Finanzierungshilfen vorgesehen.

Restriktionen. In Bremen müssen die Privatschulen auf gemeinnütziger Basis arbeiten und dürfen keine Gewinnerzielungsabsichten haben. Die Bremer Privatschulen müssen eine dreijährige Wartefrist durchlaufen. Bei der

Zuschussberechnung wird nur für Schülerinnen und Schüler ein Zuschuss gewährt, die ihren Hauptwohnsitz in Bremen haben.

Hamburg

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 14-25 des Hamburgischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (HmbSFTG) sowie in der dazugehörigen Finanzhilfeverordnung (PrSchulTrFinHV) festgelegt.

Zuschussregel. Die Hamburger Privatschulen erhalten je Schülerin und Schüler Schülerkostensätze. Diese entsprechen 85 % der Schülerjahreskosten an einer öffentlichen Schule der gleichen Schulart und Schulstufe, jedoch maximal die Differenz zwischen den Ausgaben und Einnahmen der Privatschulen. Die Schülerkostensätze berücksichtigen die Personal- und Sachkosten an staatlichen Schulen sowie eine kalkulatorische Miete.

Zusätzliche Gelder. In Hamburg sind neben dem Schülerkostensatz keine weiteren Finanzierungshilfen vorgesehen.

Restriktionen. In Hamburg durchlaufen die Privatschulen eine dreijährige Wartefrist (Ausnahmen möglich), wobei sie nach der Wartefrist 50% ihres Zuschussanspruchs ausgeglichen bekommen. Sie müssen auf gemeinnütziger Basis arbeiten und wirtschaftlich bedürftig sein, das heißt, die Zuschüsse werden gekürzt, wenn die Einnahmen höher sind als die Ausgaben (inkl. Abschreibungen). Erhöhungen und Minderungen der finanziellen Mittel für öffentliche Schulen durch Konsolidierungsmaßnahmen wirken sich auch erhöhend und mindernd auf die Privatschulzuschüsse aus. Zudem werden bei der Zuschussberechnung nur die Schülerinnen und Schüler mit Hauptwohnsitz in Hamburg berücksichtigt⁷³.

⁷³ Eine Ausnahme hiervon bildet das Gastschulabkommen mit Schleswig-Holstein: „Mit dem Bundesland Schleswig-Holstein ist eine Pauschalabgeltung der Kosten für schleswig-holsteinische Schülerinnen und Schüler die Hamburger Schulen besuchen vereinbart. Die Hamburger Ersatzschulen erhalten eine schülerbezogene Finanzhilfe in Höhe des Kostensatzes, der im Bundesland Schleswig-Holstein für Schülerinnen und Schüler in der ent-

Hessen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Hessen im Ersatzschulfinanzierungsgesetz (ESchFG HE) festgelegt, welches bis zum 31. Dezember 2023 gültig ist⁷⁴. Eine Verwaltungsverordnung o.ä. existiert nicht.

Zuschussregel. Die Privatschulen in Hessen erhalten 85 % der jährlichen Schülersätze, die sich an den Kosten für Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen je Schulart und Schulstufe orientieren, als Zuschuss⁷⁵. Die Schülersätze setzen sich zusammen aus einem schulformbezogenen Schülerbetrag (Durchschnitt der Schuljahre 2010/11 und 2011/12), einem schulformübergreifenden Schülerbetrag (Durchschnitt der Schuljahre 2010/11 und 2011/12) sowie den bereinigten kommunalen Ausgaben (Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009). Der schulformbezogene Schülerbetrag enthält alle schulform- und schulstufenbezogenen Kosten je Schülerin und Schüler, während der schulformübergreifende Schülerbetrag alle Kosten, die keinen Schulformen und Schulstufen zugeordnet werden können, je Schülerin und Schüler umfasst. Die Schülersätze werden seit 2014 jährlich anhand der Veränderungen der Beamtenbesoldung fortgeschrieben, wobei die Besoldungsgruppe A13 Stufe 6 des Vorvorjahres der Finanzhilfebewilligung ausschlaggebend ist.

Zusätzliche Gelder. Neben den allgemeinen Zuschüssen erhalten die hessischen Privatschulen 75 % des Gastschulbetrags von den kommunalen

sprechenden Schulform, Schulstufe bzw. Organisationsform gewährt werden würde.“ (Antwort der Behörde für Schule und Berufsbildung vom 09.10.2018)

⁷⁴ Die beschränkte Laufzeit wird damit begründet, dass das Gesetz sowie die Höhe der Privatschulzuschüsse in ihrer Angemessenheit evaluiert und nach Bedarf angepasst werden sollen (vgl. Hessischer Landtag 2013).

⁷⁵ Allerdings wird dies in Hessen nicht als *Zuschuss* bezeichnet: „Das Ersatzschulfinanzierungsgesetz gewährt den Schulen in freier Trägerschaft einen Leistungsanspruch (kein Zuschuss). Dieser steht nach der Drei-Säulen Rechtsprechung des BVerfG als eine von drei möglichen Refinanzierungsressourcen zur Verfügung.“ (Antwort des hessischen Kultusministeriums vom 21.12.2018)

Schulträgern je Gastschülerin und -schüler. Darüber hinaus können sie Mittel zur Lernmittelfreiheit erhalten.

Restriktionen. In Hessen müssen die Privatschulen gemeinnützig arbeiten und eine dreijährige Wartefrist durchlaufen, wobei sie nach Beenden dieser rückwirkend über 10 Jahre verteilt 50 % ihrer Ansprüche ausgeglichen bekommen.

Mecklenburg-Vorpommern

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in den §§ 127-130 des Schulgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (SchulG M-V) sowie in §§ 6-7 der Privatschulverordnung (PschVO M-V) geregelt. Die aktuellen, fortgeschriebenen Kostensätze werden jährlich in der Bekanntmachung zu den Kostensätzen gemäß § 128 a des Schulgesetzes für die Schulen in freier Trägerschaft (KSFHSchfTr) veröffentlicht.

Zuschussregel. Die Privatschulzuschüsse in Mecklenburg-Vorpommern werden alle fünf Jahre als Kostensätze berechnet (beginnend ab Schuljahr 2019/20) und in den übrigen Jahren entsprechend der Entgeltgruppe 13 fortgeschrieben⁷⁶. Die Privatschulzuschüsse dürfen für schulische Zwecke, jedoch nicht für Sachkosten, verwendet werden. Die Berechnung der Kostensätze setzt sich aus dem Produkt des Schülerkostensatzes, der Anzahl der Schülerinnen und Schüler einer Privatschule und dem Finanzhilfesatz, der für allgemeinbildende Privatschulen 85 % entspricht, zusammen; er wird bei Zutreffen um einen Förderbedarfssatz, multipliziert mit der Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit diesem Förderbedarf an einer Privatschule, und Korrekturfaktoren (z.B. für inklusiven Unterricht, Ganztagschule) ergänzt. Der Schülerkostensatz entspricht den tatsächlichen Personalkosten an öffentlichen Schulen geteilt durch die Anzahl der Schülerin-

⁷⁶ Die dargestellte Zuschussberechnung bzw. -fortschreibung wurde erstmalig ab dem 01. August 2010 für das Schuljahr 2010/11 angewandt.

nen und Schüler an entsprechenden öffentlichen Schulen. Je Schülerin und Schüler an einer Privatschule betragen die fortgeschriebenen Kostensätze im Schuljahr 2018/2019 3.829,62 Euro (Grundschulen), 5.349,61 Euro (Orientierungsstufe), 5.350,12 Euro (Regionale Schulen, Klassenstufe 7–10), 5.278,72 Euro (Gesamtschulen, Klassenstufe 7–12/13) sowie 5.025,06 Euro (Gymnasien, Klassenstufe 7 bis 12/13). Statt dieser Zuschüsse können diese im gegenseitigen Einvernehmen auch gekürzt oder gestrichen werden, wenn Lehrkräfte staatlicher Schulen an Privatschulen eingesetzt werden.

Zusätzliche Gelder. Im Zusammenhang mit dem Schullastenausgleich haben die Privatschulen Anspruch auf die Erstattung von Sachkosten für auswärtige Schülerinnen und Schüler. Zudem kann nach Maßgabe des Haushaltsplanes ein Baukostenzuschuss für notwendige Baumaßnahmen beantragt werden.

Restriktionen. Die Privatschulen in Mecklenburg-Vorpommern müssen eine dreijährige Wartefrist durchlaufen. Die Privatschulen haben eine Mitwirkungspflicht bei der Wirtschafts- bzw. Verwendungsnachweisprüfung. Sie dürfen keine Absicht haben, Gewinne zu erzielen, und insofern die Privatschulträger Körperschaften sind, müssen sie auf gemeinnütziger Basis arbeiten.

Niedersachsen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 149–151 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) sowie in der Verordnung über die Berechnung der Finanzhilfe für Schulen in freier Trägerschaft (FinHVO) festgelegt.

Zuschussregel. Die Zuschüsse an Privatschulen in Niedersachsen erfolgen in Form eines bereinigten Grundbetrages. Der Grundbetrag ist ein Schülerbetrag je Schülerin und Schüler abzüglich der Beträge, die für vom staatlichen Schuldienst beurlaubte und an Privatschulen tätige Lehrkräfte gezahlt

werden, und zuzüglich Zuschüssen zu Arbeitgeber- und Sozialversicherungsbeträgen. Für den Schülerbetrag wurde je Schulart ein Stundensatz festgelegt, der mit festgelegten Schülerstunden⁷⁷ multipliziert wird. Anschließend werden die festgelegten mit den tatsächlichen Schülerstunden an den Privatschulen verglichen und der jeweils niedrigere Betrag als Finanzhilfe gewährt. Die Stundensätze werden auf Basis der Besoldungsgruppe A13 fortgeschrieben und betragen im Schuljahr 2018/19 3.230,13 Euro (Grundschulen), 4.78,56 Euro (Hauptschulen), 3.530,14 Euro (Realschulen), 4.109,31 Euro (Gymnasien, Sekundarstufe I) sowie 5.438,79 Euro (Gymnasien, Sekundarstufe II).

Zusätzliche Gelder. Für Baumaßnahmen und die Schulerstausstattung, nicht jedoch den Erwerb von Baugrundstücken oder damit verbundene Erschließungskosten, können zusätzliche Mittel beantragt werden.

Restriktionen. In Niedersachsen durchlaufen die Privatschulen eine dreijährige Wartefrist (Kürzungen möglich). Sie dürfen keine erwerbswirtschaftlichen Gewinnerzielungsabsichten haben und Körperschaften als Privatschulträger müssen gemeinnützig arbeiten. Insofern verbeamtete Lehrkräfte an den Privatschulen tätig sind, werden die Zuschüsse entsprechend gemindert (=bereinigter Grundbetrag). Die Schülerinnen und Schüler der Privatschulen müssen tatsächlich schulfähig bzw. schulpflichtig sein, damit sie bei den Schülerzahlen bei der Zuschussberechnung berücksichtigt werden. Die Schulbehörden und der Landesrechnungshof können Verwendungsnachweise einfordern; insofern die Privatschulen bei diesen Anforderungen oder anderen statistischen Datenübermittlungen nicht kooperieren, werden die Zuschüsse nicht berechnet und keine Abschläge an die Privatschulen gezahlt.

⁷⁷ Die Schülerstunden beziehen sich auf die je Lehrkraft anfallenden Unterrichtsstunden je Schülerin und Schüler.

Nordrhein-Westfalen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 105–115 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG NW) sowie in der Ersatzschulfinanzierungsverordnung (FESchVO) geregelt.

Zuschussregel. Die Finanzhilfe in Nordrhein-Westfalen setzt sich aus einem Haushaltsfehlbetrag und Kostenpauschalen zusammen. Der Haushaltsfehlbetrag ist die Differenz zwischen den tatsächlichen Ausgaben für Personal- und Sachkosten (inkl. Miete/Pacht für Schulgebäude) und den Einnahmen der Privatschulen; welche Kosten hierbei berücksichtigt werden, ist in § 106 Absatz 2 SchulG NW festgelegt. Ausgaben werden dabei maximal bis zur Höhe der Ausgaben an öffentlichen Schulen, gemessen am Grundstellenbedarf für den lehrplanmäßigen Unterricht, berücksichtigt. Hinzu kommen Kostenpauschalen für darüber hinausgehende Personal- und Sachkosten (u.a. Sachkostengrundpauschale, Bewirtschaftungspauschale, zweckgebundene Schulbudgets für Lehrerfortbildungen). Zudem ist im SchulG NW festgesetzt, dass die Privatschulträger einen Eigenanteil an den Kosten übernehmen müssen (i.d.R. 15 %⁷⁸).

Zusätzliche Gelder. Die Privatschulen in Nordrhein-Westfalen können weitere Zuschüsse für Baumaßnahmen beantragen, insofern diese mindestens 20.000 Euro und maximal 200.000 Euro kosten. Darüber hinaus erhalten sie seit dem Haushaltsjahr 2017 gemäß des Ersatzschulinfrastrukturfördergesetzes Zuschüsse zum Ausbau der digitalen Infrastruktur, zum Beispiel zum Breitband- und WLAN-Ausbau oder zur Beschaffung von Whiteboards.

Restriktionen. Die Privatschulen in Nordrhein-Westfalen müssen gemeinnützig und wirtschaftlich arbeiten, ihre Zuschüsse sind zweckgebunden, weswegen sie Verwendungsnachweise erbringen müssen. Die Privatschulen müssen Trägereigenleistungen erbringen und bei vorübergehenden finan-

⁷⁸ Die den Ausnahmen, die den Eigenanteil reduzieren können, werden im Abschnitt *Kriterium 5: Einnahmen der Privatschulen* dargestellt.

ziellen Schwierigkeiten nachweisen, dass sie versucht haben Mittel für die Trägereigenleistungen zu akquirieren. Für die Berechnung der Sachkosten müssen sich die Privatschulen an die vorgegebenen Klassenrichtzahlen halten. Zudem müssen die Privatschulen zu hohe Zuschüsse zurückzahlen, bei nicht fristgerechter Zurückzahlung erfolgt eine Verzinsung, die 3 % über dem Basiszinssatz liegt.

Rheinland-Pfalz

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung in Rheinland-Pfalz ist in §§ 28–33 des Landesgesetzes über die Errichtung und Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft (PrivSchG RP) sowie in der Landesverordnung zur Durchführung des Privatschulgesetzes (PrivSchGDVO RP) festgelegt.

Zuschussregel. Die rheinland-pfälzischen Privatschulen erhalten Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten. Die Beiträge zu den Personalkosten entsprechen der Durchschnittsbesoldung bzw. dem Durchschnittsentgelt für Lehrkräfte an vergleichbaren öffentlichen Schulen (Besoldungsgruppen: Stufe 9 und 11) gemäß der je Schulart festgelegten Lehrerwochenstunden sowie einem pauschaliertem Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen und einem Zuschlag zu den tatsächlichen Ausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung bis zur maximalen Höhe der Ausgaben für Lehrkräfte an vergleichbaren öffentlichen Schulen. Diese Personalkostenzuschüsse werden je Privatschullehrkraft berechnet. Zusätzlich werden die Sachkosten in Höhe von 10 % der Personalkostenzuschüsse abzüglich der Arbeitgeberbeitragsanteile bezuschusst. Baukosten werden bei privaten Grund-, Haupt- und Realschulen Plus zu 80 % und bei privaten Realschulen, integrierten Sekundarschulen sowie Gymnasien zu 50 % bezuschusst. Eine Voraussetzung zum Erhalt der staatlichen Finanzhilfe ist die Schulgeldfreiheit an den Privatschulen.

Zusätzliche Gelder. Weitere Finanzhilfen können die Privatschulen für die Schülerbeförderung, ähnlich zu den öffentlichen Schulen, beantragen.

Restriktionen. Die Privatschulen in Rheinland-Pfalz müssen gemeinnützig arbeiten und dürfen keine Gewinnerzielungsabsicht haben, zudem müssen sie Verwendungsnachweise erstellen. Sie müssen das öffentliche Schulwesen entlasten, was bedeutet, dass mindestens 50 % der Eltern der Schülerinnen und Schüler einer Privatschule ihren Hauptwohnsitz in Rheinland-Pfalz haben müssen. Darüber hinaus müssen private Grundschulen, Hauptschulen und Realschulen Plus in zumutbarer Entfernung zu öffentlichen Schulen der gleichen Schulart liegen. Privatschulen in Rheinland-Pfalz dürfen kein Schulgeld erheben. Es erfolgt ein Wertausgleich, wenn Schulgebäude nicht zweckentsprechend anderweitig verwendet werden und zu hohe Finanzhilfen müssen zurückgezahlt werden.

Saarland

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 28-32 d des Privatschulgesetzes (PrivSchG SL), in § 5 der ersten Durchführungsverordnung des Privatschulgesetzes (PrivSchGDVO1 SL) sowie in der zweiten Durchführungsverordnung des Privatschulgesetzes (PrivSchGDVO2 SL) festgelegt.

Zuschussregel. Der Privatschulzuschuss im Saarland richtet sich nach dem Haushaltsfehlbetrag. Dieser bestimmt sich aus den fortdauernden Ausgaben der Privatschule abzüglich der fortdauernden Einnahmen und abzüglich des Eigenanteils der Privatschulträger in Höhe von 10 % der fortdauernden Ausgaben.

Zusätzliche Gelder. Die schulaufsichtlich genehmigten Baukosten werden bei privaten Grundschulen zu 80 % sowie bei Privatschulen der Sekundarstufen I und II zu 50 % erstattet.

Restriktionen. Die Privatschulen im Saarland müssen gemeinnützig arbeiten.

Sachsen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in Sachsen in §§ 13-16 des Sächsischen Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG) sowie in der Zuschussverordnung (ZuschussVO SN) und der Verordnung zur Änderung des SächsFrTrSchulG (ÄVO SN) festgelegt.

Zuschussregel. Die sächsischen Privatschulen erhalten je Schülerin und Schüler einen Schülerausgabensatz für die Personalausgaben der Lehrkräfte und die Sachausgaben (inkl. Personalausgaben für nicht-pädagogisches Personal)⁷⁹. Zur Berechnung des Zuschusses für die Personalausgaben wird das Produkt aus Unterrichtsstunden und Jahresentgelt für Lehrkräfte und Schulleiter an vergleichbaren öffentlichen Schulen durch das Produkt aus Jahreslehrerstunden, Klassenstufen und Schülerinnen und Schülern je Klasse geteilt und anschließend mit 0,9 sowie bedarfserhöhenden Faktoren⁸⁰ multipliziert. Die Sachausgaben je Schülerin und Schüler betragen zum Schuljahr 2018/19 1.406 Euro an Grundschulen, 1.502 Euro an Oberschulen und 1.481 Euro an Gymnasien, diese werden jährlich zum 01. August entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst.

Zusätzliche Gelder. In Sachsen sind neben dem Schülerausgabensatz keine zusätzlichen Finanzhilfen vorgesehen.

Restriktionen. Die sächsischen Privatschulen durchlaufen eine dreijährige Wartefrist (Ausnahmen möglich), während derer sie 80 % des regulären Zu-

⁷⁹ Bezüglich der Baumaßnahmen heißt es in der Antwort des Landesamtes für Schule und Bildung (Standort Chemnitz) vom 04. Dezember 2018: „Baumaßnahmen werden nach dem SächsFrTrSchulG in der seit 01.08.2015 geltenden Fassung nicht bezuschusst.“

⁸⁰ Diese bedarfserhöhenden Faktoren betragen im Schuljahr 2018/19 bei Grundschulen 1,1349, bei Oberschulen 1,1273 sowie bei Gymnasien 1,1754.

schusses erhalten. Sie müssen gemeinnützig arbeiten und haben eine Mitwirkungspflicht bei der Meldung ihrer Einnahmen und Ausgaben⁸¹. Zudem darf die Standortwahl der Privatschulen nicht der öffentlichen Schulnetzplanung widersprechen⁸².

Sachsen-Anhalt

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung wird in §§ 18 und 18a des Schulgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) sowie in der Verordnung über Schulen in freier Trägerschaft (Schift-VO) festgelegt.

Zuschussregel. In Sachsen-Anhalt wird den Privatschulen auf Basis des Schülerkostensatzes ein Zuschuss zu den Personal- und Sachkosten gewährt. Zur Bestimmung der Personalkosten wird zunächst ein Produkt aus dem Wochenstundenbedarf je Klasse, dem Jahresentgelt (je des Durchschnitts für öffentliche Schulen), dem Faktor 0,95 sowie zwei Pauschalen⁸³ gebildet. Dieses Produkt wird anschließend durch das Produkt aus der Klassenfrequenz und dem Wochenstundenangebot je Lehrkraft geteilt. Die Sachkostenpauschale entspricht 20 % des Personalkostenzuschusses.

Zusätzliche Gelder. Zusätzlich zu den Privatschulzuschüssen werden die Privatschulen an den Investitionsprogrammen für öffentliche Schulen beteiligt.

Restriktionen. Die Privatschulen in Sachsen-Anhalt durchlaufen eine dreijährige Wartefrist, wobei sie ab dem 2. Jahr 75 % und ab dem 3. Jahr 100 %

⁸¹ Dies entspricht aber keinem Verwendungsnachweis „Die Verwendung der Zuschüsse steht den Schulträgern bei Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen im Rahmen der Schulzwecke frei.“ (Antwort des Landesamtes für Schule und Bildung vom 04.12.2018)

⁸² Diese Information entstammt der Antwort des Landesamtes für Schule und Bildung vom 04.12.2018.

⁸³ Die erste Pauschale betrifft Anrechnungen, Ermäßigungen und Zulagen für Funktionsstellen und geht bei Grundschulen mit dem Faktor 1,086, bei Sekundarschulen mit 1,070, bei Gesamt- und Gemeinschaftsschulen mit 1,087 sowie bei Gymnasien mit 1,103 ein. Die zweite Pauschale ist für Vertretungsreserven und beträgt für alle Schularten 1,025.

der regulären Zuschüsse erhalten. Sie müssen gemeinnützig arbeiten und keine Gewinnerzielungsabsicht haben, ihre Zuschüsse sind zweckgebunden, weswegen sie Verwendungsnachweise erbringen müssen. Privatschulen in Sachsen-Anhalt sind nur zuschussberechtigt, insofern sie keinen Anspruch auf andere öffentliche Finanzhilfen haben. Die Personalkosten für pädagogische Mitarbeiter in privaten Grundschulen werden nur bezuschusst, wenn ein Nachweis über ihren Personaleinsatz erfolgt. Zudem werden nur Schülerinnen und Schüler bei der Zuschussgewährung berücksichtigt, die mindestens 15 Kalendertage im Monat in der Privatschule anwesend waren.

Schleswig-Holstein

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 119-124 des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes (SchulG SH) festgelegt, welches bis zum 31. Juli 2019 gültig ist, eine Verwaltungsverordnung o.ä. existiert nicht.

Zuschussregel. In Schleswig-Holstein erhalten die Privatschulen einen Zuschuss je Schülerin und Schüler entsprechend 82 % des Schülerkostensatzes. Der Schülerkostensatz setzt sich aus den Personal-, Sach- und Investitionskosten zusammen. Die Personalkosten entsprechen den durchschnittlichen Personalkosten an einer vergleichbaren öffentlichen Schule. Die Sachkosten entsprechen den Sachkosten je Schülerin und Schüler an öffentlichen Schulen der gleichen Schulart im Schuljahr 2010, diese wurden 2014 um 4,1 % erhöht. Die Investitionskosten setzten sich aus folgenden Pauschalen je Schülerin und Schüler zusammen: Investitionskostenpauschale in Höhe von 325 Euro, Schulverwaltungskostenpauschale in Höhe von 30 Euro, Schülerbeförderungspauschale (bis Klassenstufe 10) in Höhe von 100 Euro sowie der Schulsozialarbeitspauschale in Höhe von 45 Euro. Die Sachkosten- und Investitionskosten werden seit 2015 jährlich entsprechend der Entwicklung des jeweiligen Verbraucherpreisindexes, der zwei Jahre vor dem Zuschussbewilligungsjahr liegt, erhöht.

Zusätzliche Gelder. Zusätzlich zu den Zuschüssen werden die Kosten für Lehrkräfte der Privatschulen übernommen, die (wie die Lehrkräfte öffentlicher Schulen) an den Fortbildungen des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schule (IQSH) teilnehmen. Prinzipiell könnten auch Fortbildungseinrichtungen der Privatschulen bezuschusst werden, wie aus der Antwort des Schleswig-Holsteinischen Kultusministeriums vom 09. Januar 2019 hervorgeht:

„In Schleswig-Holstein gibt es derzeit nur das Waldorflehrerseminar Kiel, das derzeit einen Zuschuss in Höhe von 153.387,00 € erhält.“

Restriktionen. Die Privatschulen in Schleswig-Holstein müssen eine zweijährige Wartefrist durchlaufen. Sie müssen wirtschaftlich und gemeinnützig arbeiten und dürfen keine Gewinnerzielungsabsicht haben. Sie müssen eine Trägereigenleistung erbringen (Umfang nicht spezifiziert), die jedoch durch Schulgeld abdeckbar ist.

Thüringen

Landesnormen. Die Privatschulfinanzierung ist in §§ 17 bis 21 des Thüringer Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) festgelegt, welches bis zum 31. Dezember 2020 gültig ist⁸⁴. Eine Verwaltungsverordnung o.ä. existiert nicht.

Zuschussregel. Die Thüringer Privatschulen erhalten je Schülerin und Schüler einen Schülerjahreskostenbeitrag zur Deckung der Personal- und Sachkosten. Die Schülerjahreskostenbeiträge betrugen im Jahr 2014 an Grundschulen 4.721,42 Euro (Ganztag) bzw. 3.359,76 Euro (Halbtag), an Regelschulen 4.991,34 Euro und an Gymnasien 4.275,28 Euro. Die Schülerjahreskostenbeiträge für die Waldorfschulen richten sich in den Klassenstufen 1 bis 4

⁸⁴ Die beschränkte Laufzeit wird damit begründet, dass das Gesetz sowie die Höhe der Privatschulzuschüsse in ihrer Angemessenheit evaluiert und nach Bedarf angepasst werden sollen (vgl. Thüringer Landtag 2015).

nach den Grundsatzsätzen, in den Klassenstufen 5-12 nach den Regelschul- und in der Klassenstufe 13 nach den Gymnasialsätzen. Die Gemeinschaftsschulen erhalten ihre Schülerjahreskostenbeiträge bis Klassenstufe 10 wie Waldorfschulen und in den Klassenstufen 11 und 12 wie Gymnasien, gleiches gilt für die Integrierten Gesamtschulen, wobei diese bis zur Klassenstufe 13 den Schülerjahreskostenbeitrag für Gymnasien erhalten. Diese Schülerjahreskostenbeiträge werden jährlich zum 01. August fortgeschrieben, wobei sich drei Viertel des Fortschreibungsfaktors aus der durchschnittlichen Entwicklung der monatlichen Personalkosten zwischen 2012 und 2014 sowie ein Viertel des Fortschreibungsfaktors aus der durchschnittlichen Entwicklung des Verbraucherpreisindex dieser Jahre zusammensetzt.

Zusätzliche Gelder. Die Thüringer Privatschulen können Zuschüsse zu Baumaßnahmen erhalten, insofern ein besonderes öffentliches Interesse am Betrieb der Privatschule besteht.

Restriktionen. Die Thüringer Privatschulen durchlaufen eine dreijährige Wartefrist, außer wenn durch ihre Inbetriebnahme die Errichtung einer öffentlichen Schule der gleichen Schulart entfällt. Die Privatschulen dürfen keine Gewinnerzielungsabsicht haben. Die Zuschüsse werden gekürzt, falls die Privatschulen andere öffentliche Mittel für den Personal- und Sachaufwand erhalten.

Discussion Papers der Forschungsgruppe der Präsidentin 2019

Marcel Helbig, Stefanie Jähnen

P 2019-001

Die soziodemografische Entwicklung der industriell errichteten Wohnsiedlungen in 14 ostdeutschen Städten. Analysen einer Bewohnerschaft zwischen Stabilität und Wandel

Marcel Helbig, Rita Nikolai

P 2019-002

Bekommen die sozial benachteiligten Schüler*innen die „besten“ Schulen? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel Berlins

Marcel Helbig, Stefanie Jähnen

P 2019-003

Wo findet „Integration“ statt? Die sozialräumliche Verteilung von Zuwanderern in den deutschen Städten zwischen 2014 und 2017

Irena Pietrzyk, Jutta Allmendinger, Melinda Erdmann, Marcel Helbig, Marita Jacob, Stefan Stuth

P 2019-004

Future and Career Plans Before High School Graduation (ZuBAb): Background, Research Questions and Research Design

Michael Wrase

P 2019-005

Gender Equality in German Constitutional Law

Alle Discussion Papers sind online abrufbar:

<http://www.wzb.eu/de/publikationen/discussion-papers/bei-der-praesidentin>